

LE PROBLÈME DES PETITES COMMUNES EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 6 Juin 1936

PAR

Jean-Daniel HERRENSCHMIDT

JURY DE LA THÈSE

Président : M. L. ROLLAND, professeur

Suffragants { *MM. JÈZE, professeur*
MESTRE, —

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^e et Ancienne Librairie F. Pichon réunies

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^e)

1936

Tous droits réservés

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

LE PROBLÈME DES PETITES COMMUNES EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 6 Juin 1936

PAR

Jean-Daniel HERRENSCHMIDT

JURY DE LA THÈSE

Président : M. L. ROLLAND, professeur

Suffragants { MM. JÈZE, *professeur*
MESTRE, —

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et Ancienne Librairie F. Pichon réunies

R PICHON ET R. DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

1936

Tous droits réservés



Le Problème des Petites Communes en France

INTRODUCTION

I. — LE PROBLÈME DANS LE DROIT ADMINISTRATIF

Le fait de la croissance d'un Etat au cours des siècles a des répercussions sensibles sur son organisation administrative. Alors même qu'il possède un régime administratif satisfaisant, l'Etat, auquel un traité, un plébiscite, annexe un territoire, ne peut ignorer complètement le régime auquel ce territoire était soumis. Il y a une période de transition, plus ou moins longue, pendant laquelle l'ancien état de choses est maintenu. Ce n'est que peu à peu que l'unité administrative se réalise.

Ainsi en a-t-il été pour la France. Son organisation administrative, à la veille de la Révolution, reflétait les conquêtes et les annexions successives. Chaque pays possédait une organisation administrative propre ; l'étendue et la population des circonscriptions étaient variables. L'organisation municipale en particulier comportait toutes sortes de degrés : villes avec leurs franchises, du reste bien diminuées à la fin du XVIII^e siècle ; communautés d'habitants, propriétaires de biens ; paroisses. Seules, les villes avaient une municipalité digne de ce nom. La plus grande diversité régnait donc dans l'administration d'alors.

A la fin du XVIII^e siècle, la royauté essaya de remédier à cette situation. Pouvoir central unique, elle tenta d'organiser un régime provincial, et même un régime municipal unique. C'est dans ce but que les deux édits d'août 1764 et mai 1765

imposèrent une organisation municipale uniforme. Mais ces édits ne concernaient pas toutes les communes. Ils ne s'appliquaient qu'aux villes et aux bourgs qui avaient déjà des officiers municipaux. Aussi, les plus nombreuses d'entre elles, les communautés de campagne, n'étaient pas touchées et gardaient leur régime spécial. La seule chose que la législation fit pour elles, c'est qu'en 1702, un édit établit un syndic perpétuel dans chaque paroisse (1).

Dès le début de la Révolution, les constituants se préoccupèrent de la réorganisation administrative du royaume. Cette organisation fut basée sur deux grands principes : d'une part, décentralisation, en confiant l'administration locale, non plus à un intendant, mais à une collégialité, à un conseil, sans toutefois leur donner des pouvoirs véritables, ni faire de la décentralisation, telle qu'on l'entend aujourd'hui ; d'autre part, égalisation, en remplaçant la multiplicité des organismes administratifs par l'unité.

La création de nouvelles circonscriptions administratives logiques fut donc envisagée par la Constituante, afin de faire disparaître les anciennes circonscriptions, incommodes, irrégulières, inégales. La Révolution chercha à corriger ces défauts.

La division administrative de la France donna lieu à de longues discussions. Sieyès aurait voulu diviser la France d'une façon géométrique, pour détruire radicalement les anciennes provinces. Thouret, rapporteur du Comité de Constitution, envisageait les moyens de donner une répartition aussi équitable que possible aux diverses parties du territoire. Il désirait partager la France en quatre-vingts départements subdivisés en neuf communes, subdivisées elles-mêmes en neuf cantons. Mais les représentants des municipalités qui avaient une organisation municipale déjà développée, demandèrent une municipalité par paroisse. La Constituante chercha à concilier les deux points de vue. Elle accepta la division du territoire en départements, mais donna de plus une vie propre à chaque paroisse. En effet, l'article 7 de la loi du 22 décembre

(1) Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 1925, pages 594-595.

1789, sur la constitution des municipalités est ainsi conçu :
« Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. »

C'est cette loi de décembre 1789, qui posa le principe d'une représentation municipale uniforme. Elle ne tenait pas compte des conditions d'existence si diverses des villes et des communes françaises. Et si, pendant toute la Révolution, les doctrinaires se heurtèrent sur cette question des municipalités, force resta enfin au principe de la représentation uniforme des communes sans distinction.

La loi du 5 avril 1884, base de notre régime municipal actuel a conservé le même principe d'uniformité. Dans beaucoup de pays, il existe un régime pour les communes urbaines, un régime pour les communes rurales. En Californie, il y a jusqu'à six classes de corporations municipales, suivant le nombre d'habitants, et jusqu'à six législations différentes (2).

En France, si l'on voit de très grandes communes comme Bordeaux ou Marseille, on en trouve également de très petites, de minuscules. Les mêmes règles sont applicables à toutes ces communes. C'est donc du problème très général de l'organisation administrative que dérive le problème des petites communes en France.

II. — PETITES ET GRANDES COMMUNES.

« La commune, prétend Royer-Collard, existe comme la famille, avant l'Etat. La loi politique la trouve et ne la crée point ». C'est pour cette raison que la loi des 14-22 décembre

(2) Aux Etats-Unis, chaque Etat peut établir comme il lui convient son régime municipal. Les Constitutions particulières des Etats offrent, à cet égard, les dispositions les plus diverses. Déjà, les constitutions de l'Ohio, de 1852, distinguent deux catégories de villes suivant la population, celle de New-York de 1874, en distingue trois. Mais le régime le plus intéressant est celui du Missouri qui date de 1875 : le « Home rule charter », dans lequel chaque commune de plus de cent mille habitants est libre d'établir elle-même, les règles de son administration. Ce régime fut adopté en 1879, par la Californie, et, depuis, par une série d'autres Etats. (William Bennett Munro. *Municipal government and administration*. New-York, 1923, tome I, p. 168-171.)

1789, en donnant une vie propre à chaque commune, a eu comme conséquence la reconnaissance de communes de toutes les grandeurs. Encore convient-il de préciser cette notion de petite commune, d'essayer de définir la petite commune, ou tout au moins de lui apporter certaines limites pour fixer un cadre net à cette étude.

On peut entendre cette expression de « petite commune » de deux façons distinctes : au point de vue géographique d'une part, au point de vue démographique d'autre part.

Au point de vue géographique d'abord ; lorsque l'on compare la superficie des communes françaises, on remarque de très grandes inégalités :

Arles (Bouches-du-Rhône) : 130.000 hectares (3) ;

Vaud'Herland (Seine-et-Oise) 9 hectares.

La superficie moyenne par commune, varie du simple au vingtuple, suivant les départements ou les arrondissements. Si, pour le plus grand nombre d'entre eux la superficie moyenne d'une commune va de 800 à 2.400 hectares, cette moyenne tombe à :

477 hectares pour l'arrondissement de Saint-Denis (Seine).

504 hectares pour l'arrondissement de Sceaux (Seine) ;

553 hectares pour celui de Strasbourg-Campagne (Bas-Rhin).

Inversement cette moyenne arrive à :

8.235 hectares pour l'arrondissement de Paris (Seine).

7.783 hectares pour celui de Strasbourg-Ville (Bas-Rhin).

6.495 hectares pour celui d'Arles (Bouches-du-Rhône).

Ainsi dans un même département la superficie des communes peut varier de façon considérable.

Au point de vue démographique ensuite, on constate ces mêmes inégalités, plus choquantes encore peut-être.

Par exemple, les résultats du recensement de 1931 font apparaître que :

(3) Lescœur (Ch.). — La division et l'organisation du territoire français, 1910. A ce moment, la loi du 28 mars 1904 avait déjà séparé d'Arles, Port-Saint-Louis-du-Rhône ; depuis, la loi du 7 avril 1925 en a distraît Saint-Martin-de-Crau, mais c'est encore la plus vaste commune de France, mesurant 50 km. dans sa plus grande longueur du Nord au Sud, et 35 km. de l'Est à l'Ouest.

Paris.	2.891.000 habitants
Remenauville (M.-et-M.)	0 habitant
Dans un même département, du reste, on peut constater :	
Argenteuil (S.-et-O.)	70.647 habitants
Le Tartre-Gaudran (S.-et-O.)	12 habitants

Si l'on prend non plus un exemple, mais la répartition de l'ensemble des communes en 1931, d'après le chiffre de leur population, on obtient les résultats suivants :

<i>Nombre d'habitants par commune</i>	<i>Nombre de Communes</i>
Moins de 50	398
51 à 100	1.957
101 à 200	6.466
201 à 300	6.009
301 à 400	4.541
401 à 500	3.129
501 à 1.000	8.612
1.001 à 10.000	6.513
Plus de 10.000	399

Il y a 22.500 communes de moins de 500 habitants, sur 38.004 communes recensées ; 2.355 communes de moins de 100 habitants, soit 6,20 % du nombre total ; il y a autant de communes de moins de cinquante habitants que de communes de plus de 10.000 habitants.

Alors que pour la superficie, les très grandes ou les très petites communes apparaissent comme des exceptions, pour la population, les communes peu peuplées tendent à être la règle, puisque presque les deux tiers des communes françaises ont moins de 500 habitants.

Les conséquences de ces inégalités de peuplement, apparaissent donc comme plus intéressantes que les différences de surface constatées entre les communes. Ces deux questions sont d'ailleurs souvent liées, car on peut constater qu'il arrive fréquemment que des communes peu peuplées aient une surface très importante. C'est le cas dans les régions montagneuses :

Sur 247 communes, les Basses-Alpes en ont 75 qui possè-

dent moins de 100 habitants. La superficie moyenne par commune atteint 2.837 hectares.

Sur 186 communes, les Hautes-Alpes en ont 22 de moins de 100 habitants. La superficie moyenne est de 3.034 hectares.

Même en se limitant au point de vue démographique, il est difficile de s'entendre sur le sens exact de l'expression « petite commune ». L'article 10 de la loi du 5 avril 1884 dit : « Le conseil municipal se compose de 10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous. » Est-ce un critérium ? D'autres lois posent d'autres règles. Aucoc, dans son *Traité des Sections de Communes* (4), parle de petites communes de moins de 300 habitants. Ducrocq, dans son *Cours de droit administratif* (5), s'en tient aux communes de moins de 100 habitants. Choisir est délicat. Il faut se laisser guider par les statistiques. Une critique du régime communal s'appliquant aux communes de moins de 500 habitants risquerait d'entraîner fort loin. C'est de 22.500 communes qu'il s'agirait — qu'il s'agissait en 1931 ! C'est toute la loi municipale qui serait à revoir. Déjà en se contentant des communes de moins de 100 habitants, on envisage 2.355 communes.

L'étude des statistiques montre du reste, qu'en se limitant à ce chiffre, le domaine reste encore très large, et augmente encore chaque jour.

III. — LES PETITES COMMUNES : LES FAITS.

Le mal n'est pas nouveau. Georges Lenôtre a consacré quelques pages amusantes au cas d'Ormoy-en-Brie, réuni depuis à Tigery (S.-et-O.). En 1709, Ormoy comptait quarante feux, soit environ 120 habitants, au milieu du XVIII^e siècle, il n'y a plus qu'un seul feu et un seul habitant. « Pierre Mauchossé

(4) Aucoc. — *Des sections de communes*, 1864, p. 70. « On a considéré en règle générale qu'il était désirable de faire disparaître, au moyen de réunions, les communes dont la population était inférieure à trois cents habitants. »

(5) Ducrocq. — *Etudes sur la loi municipale*, 1886., p. 87. « Il convient de prendre principalement pour exemple les 720 communes de moins de 100 habitants. »

s'était élu syndic perpétuel d'Ormoy, comme qui dirait maire... A la veille des Etats Généraux ayant collé sur sa maison un placard qui lui venait de Corbeil, il « s'attroupa » devant cette affiche, et y lut avec attendrissement que Louis XVI daignait autoriser ses aimés et féaux sujets à exposer leurs doléances et leurs désirs... ». Il rédigea donc une remontrance, mais l'ordonnance disait expressément que « le nombre des députés choisis par les paroisses de campagne *serait de deux*, à raison de deux cents feux et au-dessous. Or, Mauchossé *n'était qu'un*. Témérairement le brave paysan viola le règlement, se choisit lui-même comme l'unique député d'Ormoy ne pouvant faire mieux ni plus, et porta à Corbeil sa doléance. »

L'Ancien Régime connaissait déjà le problème, nous n'avons rien à lui envier. Il suffit pour celà de comparer le nombre total des communes, et leur répartition suivant le chiffre de la population tels que les recensements donnent ces renseignements.

Nombre total des communes

<i>Projet Thouret</i>	6.480	1876 (moins Als.-Lor.)	36.056
1790 (Aucoc)	44.000	1886.....	36.121
— (Vivien)	40.000	1896.....	36.170
— (Daunou)	39.000	1902.....	36.192
<i>Constitution An III</i> ..	4.000 (?)	1906.....	36.222
1841	37.040	1921 (87 départ.)....	36.260
1851	36.835	— (90 départ.)....	37.963
1861 (Av. Nice, Savoie)	37.510	1926.....	37.981
1866	37.548	1931.....	38.004

Répartition des communes suivant le chiffre de la population

Population	Nombre des communes			
	1838	1851	1861	1866
Moins de 50 habitants	61	»	»	»
51 à 100 —	410	433	511	»
101 à 200 —	2.733	2.560	2.864	»
201 à 300 —	4.301	4.157	4.510	»
300 à 500 —	»	»	»	»

Population	Nombre de Communes.			
	1876	1883	1896	1902
Moins de 100 habitants	653	720	970	1.113
101 à 200 —	3.294	3.486	4.155	4.440
201 à 300 —	4.573	4.732	5.091	5.151
301 à 400 —	4.454	4.333	4.229	4.283
401 à 500 —	3.568	3.599	3.609	3.515

Population		Nombre de Communes.			
		1906	1921	1926	1931
Moins de 50 habitants		»	374	354	398
51 à 100	—	1.223	1.743	1.743	1.957
101 à 200	—	»	6.206	6.334	6.466
201 à 300	—	9.837	5.927	5.964	6.009
301 à 400	—	»	4.579	4.539	4.541
401 à 500	—	7.654	3.180	3.193	3.129

On constate que si le nombre total des communes a augmenté de 964 depuis 1841, le nombre des communes de moins de 100 habitants a augmenté de 1884, c'est-à-dire presque le double pendant ce temps. Et cette augmentation paraît s'être considérablement accélérée au cours de ces dernières années.

Voici quelques cas :

Levens et Feissal (B.-Alpes) 4 habitants chacune.

Saint-Cyrice (Hautes-Alpes) 5 habitants, dont 4 au chef-lieu et un constituant à lui seul la population éparse.

Cinq autres communes dans les Basses-Alpes, de 14 à 19 habitants. L'une d'entre elles Mezel, n'en a que deux agglomérés au chef-lieu.

Enfin, si la commune de Samogneux (Meuse) qui comptait 173 habitants avant guerre a fêté en octobre dernier sa résurrection, avec ses 33 habitants (6), 9 communes (7 dans la Marne, 1 dans la Meuse, 1 en Meurthe-et-Moselle) détruites pendant la guerre, et recensées, n'ont plus un seul habitant.

Ces petites communes n'existent pas dans tous les départements en nombre égal. Les deux tableaux suivants font apparaître quels étaient en 1884 et 1931 les départements les plus touchés.

(6) *Le Temps*, 7 octobre 1935. Un village meusien détruit totalement pendant la guerre, fête sa résurrection.

1884 :

Rang	Département's	Nombre de communes de moins de 100 habitants	Nombre total des communes	Pourcentage	Rang d'après le pourcentage
1.	Doubs	80	638	12,53	1
2.	Htes-Pyrén..	43	480	9,37	3
3.	Marne	38	664	5,72	5
4.	Somme	36	836	4,30	12
5.	Aisne	32	838	3,81	13
6.	Hte-Marne..	31	550	5,63	6
7.	Jura	31	584	5,30	8
8.	Seine-et-Oise	30	686	4,37	10
9.	Meuse	26	586	4,43	9
10.	Eure	25	700	3,57	14
11.	Hte-Saône ..	25	583	4,28	11
12.	Basses-Alpes.	24	251	9,55	2
13.	Côte-d'Or ..	23	717	3,20	15
14.	Hérault	21	336	6,24	4
15.	Aube	20	446	4,48	8
16.	Drôme	20	376	5,31	7
17.	Calvados....	17	763	2,22	18
18.	Meurthe-Mos.	16	597	2,64	17
19.	Vosges	15	530	2,82	16
20.	Oise	13	701	1,85	20
21.	Pas-de-Calais	13	904	1,43	22
22.	Hte-Garonne.	10	587	1,70	21
23.	Seine-Marne.	10	530	1,88	19

1931 :

Rang	Départements	Nombre de communes de moins de 100 habitants	Nombre total de communes	Pourcentage	Rang d'après le pourcentage
1.	Doubs	164	636	25,78	2
2.	Meuse	128	586	21,84	4
3.	Côte-d'Or ..	113	717	15,76	10
4.	Htes-Pyrén..	110	480	22,91	3
5.	Hte-Marne ..	107	550	19,45	5
6.	Jura	106	585	18,11	7
7.	Somme	102	835	12,21	13
8.	Marne	102	662	15,40	11
9.	Hte-Saône ..	93	583	15,95	8
10.	Eure	85	700	12,14	14
11.	Basses-Alpes.	75	247	30,36	1
12.	Aisne	72	834	8,63	19
13.	Drôme	69	378	18,25	6
14.	Meurthe-Mos..	64	600	10,60	16
15.	Ariège	54	341	15,83	9
16.	Aube	54	445	14,38	12
17.	Calvados ...	51	763	6,68	21
18.	Vosges	51	531	9,60	17
19.	Ardenne ..	47	503	9,34	18
20.	Aude	47	440	10,68	15
21.	Hte-Garonne.	47	589	7,97	20
22.	Oise	44	702	6,25	22

On peut faire les constatations suivantes :

En 1884, 32 départements n'ont pas de communes de moins de 100 habitants, 32 en ont de 0 à 10, 23 en ont plus de 10.

En 1931, 15 départements seulement n'en ont pas, 30 en ont de 0 à 10, et 45 en ont plus de 10.

Dans les 22 départements classés les premiers, le nombre de petites communes a augmenté d'une façon considérable. En valeur absolue d'abord, puisque le Doubs fait plus que doubler le nombre de ses petites communes. En valeur relative ensuite puisque le plus gros pourcentage, par rapport au nombre total des communes passe de 12,53 à 30,36.

A cette augmentation existe-t-il des causes précises qui connues, permettraient de résoudre le problème ?

IV. — LES PETITES COMMUNES : LES CAUSES POSSIBLES.

Les causes possibles d'un tel état de choses sont nombreuses. L'une d'elles pourrait être la source de tous les maux. Ces causes, il convient donc de les passer rapidement en revue, afin de voir quelle est l'importance de chacune dans le problème.

Causes nombreuses et diverses. L'augmentation des petites communes peut être due à des raisons géographiques, sociales et économiques, historiques, ou enfin à l'intervention du législateur.

La cause initiale, c'est certainement la loi de décembre 1789, qui décide que : « il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. » Le législateur de 1789 cherchait alors à supprimer la diversité des régimes administratifs locaux, aussi établit-il un régime uniforme. A cette uniformité, il y avait des inconvénients, aussi a-t-on voulu supprimer les trop petites communes, et les statistiques font apparaître une diminution du nombre des communes entre 1789 et 1851. Depuis, le nombre des communes s'est accru sans cesse, mais celui des petites communes s'est accru dans une proportion bien plus grande.

Cet accroissement vient-il d'une cause géographique ? Le relief du sol, sa richesse pourraient avoir une influence sur cette augmentation.

Le nombre des petites communes s'accroît-il plus rapidement dans les régions montagneuses que dans les régions vallonnées ou de plaine ? Les Hautes-Alpes, les Basses-Alpes, les Hautes-Pyrénées, ont en effet beaucoup de petites communes, mais le Puy-de-Dôme n'a que cinq communes de moins de cent habitants, la Haute-Savoie, cinq, la Savoie, trois, le Cantal une seule. De même, et cette fois-ci il ne s'agit plus de montagne, si le Maine-et-Loire n'en a pas une, les Landes n'en ont qu'une, les Deux-Sèvres, deux, on en trouve 51 pour le Calvados, 72 pour l'Aisne (mais c'est pour d'autres causes), 85 pour l'Eure. Ainsi, l'on ne peut pas dire que le nombre des petites communes tienne uniquement à la nature du terrain ou à une région déterminée; on en trouve dans le Nord aussi bien que dans le Midi, dans la plaine aussi bien que dans la montagne. Et pour l'accroissement de leur nombre, on peut faire des constatations analogues : si, en cinquante ans, le nombre des petites communes passe de 24 à 75 dans les Basses-Alpes, pendant la même période il passe dans l'Eure de 25 à 85.

Faut-il y voir non plus une question de relief, mais de richesse du sol ? Les Basses-Alpes ont 75 communes de moins de cent habitants, la Lozère département pauvre, une seule ; le Loiret, département riche, n'en a pas une, mais la Côte-d'Or en a 113.

Ce n'est donc pas une question géographique, qui a développé le nombre des petites communes. Il faut plutôt chercher les raisons de ce développement dans l'ordre social. Ici, deux questions se présentent : celle de l'accroissement constant de la population urbaine, par rapport à la population rurale, et celle, qui lui est liée du reste, de la dépopulation.

Lorsque l'on examine la répartition de la population française entre la population urbaine et la population rurale, on constate une diminution constante de la population rurale et un accroissement des grandes villes (7). Paris passe de

(7) Rist (Ch.). — Tableau de l'économie française. Planche 7.

1.053.000 habitants en 1851, à 2.891.000 en 1931; Villeurbanne (Rhône), passe de 5.395 à 82.000 habitants, Tourcoing (Nord), de 27.615 à 81.972; Drancy (Seine), de 296 à 51.000 habitants. Ce changement est dû au développement de l'industrie, aux transformations des moyens de production. Inversement, la campagne se dépeuple, le nombre des petites communes augmente. Il y a émigration vers la ville, où l'on trouve les salaires élevés, la journée de huit heures, le cinéma, voire l'électricité pour certains... Et des métiers disparaissent, celui de sabotier, par exemple, de charron dans une certaine mesure; le boulanger, l'épicier font le tour des fermes en camionnette, la concurrence se fait plus âpre et les plus faibles s'en vont à la ville, dépeuplant d'autant les petites communes. De plus en plus se marque la différence entre la campagne et la ville, le paysan en face de l'ouvrier. Des paysans même vont grossir les rangs des ouvriers; là où, autrefois, on coupait le blé à la faucille, on emploie aujourd'hui la moissonneuse-lieuse. Autant de travailleurs rendus inutiles qui iront ailleurs, à la ville surtout.

Emigration vers la ville d'une part, dénatalité d'autre part. Des 22 départements cités comme ayant le plus grand nombre de petites communes, 2 seulement, le Doubs et la Meurthe-et-Moselle, ont vu leur population croître sans cesse entre 1872 et 1931; deux autres après une diminution de population jusqu'en 1911, voient celle-ci augmenter : l'Aube et la Haute-Garonne; quatre dont la population augmentait jusqu'en 1911, marquent, depuis, un fléchissement. Ce sont : l'Aude, la Marne, l'Oise, les Vosges. Dans les 14 autres, la population a diminué d'une façon constante. Il s'agit donc de régions frappées de dénatalité surtout. Mais l'Aveyron, qui de 1872 à 1931 a perdu 78.700 habitants, n'a pas une commune de moins de cent habitants. Et la dénatalité frappe la France d'une manière trop générale, pour que l'on puisse la considérer comme la cause la plus importante.

A cette question de la dépopulation, on peut rattacher une cause historique : la guerre. La guerre bouleversant certaines régions, détruisant tout, rendant toute vie impossible. De

nombreuses communes ont été détruites ainsi, les réfugiés ne sont pas toujours revenus, et pour le gouvernement, s'est posé le problème de la « Zone Rouge ». Les communes y sont des terres désertiques, toute vie municipale en est absente, elles ont perdu toute substance administrative et sont dans l'impossibilité d'avoir une existence propre. Le législateur n'a pas voulu que ces communes restent à l'état d'abandon, et a fait à l'Etat l'obligation d'acheter leur territoire (art. 46, loi du 17 avril 1919). Leur nombre a diminué depuis la guerre, mais neuf communes existent encore sans un seul habitant : sept dans la Marne, une en Meurthe-et-Moselle, une dans la Meuse.

Enfin, et indépendamment de toutes ces causes diverses, il en est une dernière : c'est la création de communes nouvelles par le législateur. Cette nécessité peut se faire sentir dans certains cas : dans des régions industrielles, par exemple. Lorsqu'une industrie s'établit sur le territoire d'une commune rurale amenant un afflux d'ouvriers, comme ce fut le cas en particulier, du Creusot, hameau de 305 habitants en 1805, on comprend que les populations urbaines et rurales éprouvent le besoin de deux municipalités distinctes, en raison des grandes différences qui existent entre ces populations. Mais il arrive souvent que les communes nouvelles proviennent du démembrement de communes rurales anciennes, et le fait de les couper en deux accentue et aggrave la tendance qu'elles ont déjà à s'amoindrir sans cesse.

De tout cet ensemble de causes, historiques, géographiques, sociales, économiques, permanentes comme les causes géographiques, temporaires comme la guerre, dont on peut espérer effacer les traces, les plus importantes sont les causes sociales : émigration vers les villes, dénatalité. Problèmes ardu, aboutissement nécessaire de l'évolution d'une civilisation et d'une race, source de nouveaux et nombreux problèmes. L'aggravation de ces causes pose avec plus d'acuité qu'il ne s'est jamais posé jusqu'ici, le problème des grandes et des petites communes.

V. — LE PROBLÈME EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Quelles que soient les causes, les faits seuls justifieraient l'étude de la question. Le nombre des petites communes s'accroît sans cesse, et très rapidement. C'est un phénomène qu'il faut constater et qui pose le problème aussi bien pour l'Etat que pour les communes elles-mêmes.

Pour l'Etat, la répartition nouvelle de la population pose une série de questions qu'il faut résoudre. Question politique ; les grandes villes posent des problèmes politiques en raison même de leur importante population. Question sociale : dans ces villes énormes l'Etat ne peut se désintéresser du logement, de l'hygiène. Les lois récentes sur l'extension et l'aménagement des villes le prouve. Question économique aussi, le développement de l'industrie au détriment de l'agriculture pourrait finir par faire de la France un Etat industriel obligé de compter sur les autres pour sa nourriture. Problème financier : les grandes communes ont de lourdes charges, si l'Etat veut leur imposer de nouvelles obligations, il faut qu'il les subventionne ; quant aux petites communes, elles n'ont souvent pas assez de ressources pour faire face à leurs obligations, d'où recours à l'aide de l'Etat. Toutes ces constatations posent le problème administratif. Il importe de faire une classification des communes par catégories, suivant leur population, au lieu de leur imposer un régime uniforme.

Le régime municipal français, identique pour toutes les communes, s'adapte mal aux besoins particuliers des plus petites d'entre elles. Il faudrait qu'un régime spécial vienne apporter une solution aux nombreux problèmes que pose la petite commune. Problème social : il faut encourager la natalité, encourager les habitants à rester dans ces communes en améliorant leurs conditions d'existence, en leur fournissant certaines choses qu'ils envient tant au citadin : l'eau, l'électricité. Problème économique : il faut faciliter la vie économique des petites communes, organiser les échanges, les marchés, développer les voies de communication. Problème financier : il faut apporter des ressources à la petite commune, ou diminuer ses obliga-

tions. Problème administratif : il faut lui donner une organisation administrative appropriée, voir si elle peut subsister, et, dans le cas contraire, la supprimer. C'est le problème administratif et financier qu'il convient d'étudier tout particulièrement.

En France, du reste, on n'est pas resté indifférent aux problèmes posés. Le législateur, la doctrine, la jurisprudence ont dû constater l'existence de grandes et petites communes et en tirer certaines conséquences.

De nombreuses lois font des distinctions entre les communes, d'après le chiffre de leur population. La loi du 5 avril 1884, est elle-même obligée de le faire : Art. 10 : Le Conseil municipal se compose de 10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous, etc., Art. 11 : sur la division en sections électorales ; Art. 35 : Dans les communes de 501 habitants et au-dessus, les ascendants et les descendants, les frères et les alliés au même degré ne peuvent être simultanément membres du même Conseil municipal; Art. 44 : Dissolution des Conseils municipaux; Art. 73 : nombre des adjoints; Art. 88 (Loi 23 octobre 1919) : sur les fonctionnaires municipaux ; Art. 103 : sur la police; Art. 104 et 105 relatifs à certaines communes du Rhône et des Bouches-du-Rhône; Art 115 (Loi 15 janvier 1924) : traités ou marchés de gré à gré des communes. D'autres textes aussi : Décret du 14 juin 1929, par exemple, accordant une avance de 500 millions aux communes rurales, pour la réfection des chemins vicinaux, et l'exécution de travaux d'adduction d'eau potable. Décrets du 30 octobre 1935, concernant la réorganisation des services de police. Dans le rapport au Président de la République, on lit : Le régime de la police d'Etat constitué en 1851... Il paraît aujourd'hui nécessaire de l'étendre à d'autres centres particulièrement importants et difficiles... Décret du 30 octobre 1935, enfin, relatif à la révision de la carte scolaire : Art. 3 : Lorsque la population scolaire d'une commune ou d'un hameau, possédant une école primaire publique, est inférieure à six élèves, la fermeture provisoire de l'école est prononcée.

La doctrine s'est aussi inquiétée des conséquences du régi-

me uniforme des communes. Ducrocq en particulier, s'est beaucoup intéressé à ce problème. Dans son livre sur « La loi municipale du 5 avril 1884 », il écrit : « La petite commune présente des inconvénients administratifs et financiers », elle dissémine les ressources, augmente les dépenses, disperse les intelligences, émiette la vie communale, amène une regrettable déperdition de forces ». L'Académie des Sciences Morales et Politiques, dans une séance du 14 avril 1917, où elle s'occupe de la réforme administrative, constate les inconvénients des petites communes, et voudrait qu'on les supprime (7^{bis}).

Lorsqu'il est appelé à donner son avis sur la création d'une commune nouvelle, le Conseil d'Etat insiste toujours pour que l'on ne crée pas de communes trop petites. Et, comme juridiction administrative, le Conseil d'Etat amené à appliquer une loi se trouve, parfois, obligé à prendre des décisions, qui équivalent à rendre toute vie administrative impossible pour une petite commune (8). « Situation à laquelle il n'appartient qu'à l'autorité administrative de pourvoir ».

Si en France la question des grandes et petites communes s'est posée en théorie aussi bien qu'en pratique, ce problème n'est pas particulier à la France. Il s'est posé à l'étranger et les différents pays y ont apporté des solutions diverses. Chez la plupart des autres peuples, il y a un régime pour les communes urbaines, et un pour les communes rurales. Il en est ainsi en Allemagne, aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, en Norvège, en Suède, en Suisse.

En Grande-Bretagne, le Local Government Act de 1894 établit un double régime. Un régime rudimentaire pour les petites paroisses, où est maintenu le principe de l'administration directe par les habitants, constitués en « Assemblées paroissiales ». En second lieu, un régime plus complet pour les paroisses de plus de trois cents habitants (9).

(7^{bis}) *Bulletin des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques*, 14 août 1917. Compte rendu publié sous la direction de M. Lyon-Caen.

(8) Conseil d'Etat. 28 novembre 1930. Commune de Saint-Germain-du-Pasquier.

(9) Redlich et Hirst. — *Le Gouvernement local en Angleterre*, 1911, tome II, pp. 65 à 105 et 197 à 247. Voir ci-dessous, 2^e partie, chapitre I.

En Allemagne (10), dans les communes à population réduite, les habitants se réunissent pour former l'assemblée communale. Le régime qui varie suivant chaque « pays » est d'ailleurs fort complexe.

Ainsi, à l'étranger aussi, le problème des grandes et petites communes s'est posé et a été résolu. Mais il ne faut pas penser qu'il soit possible de transposer en France ce qui a été fait à l'étranger en la matière. On peut s'en inspirer, mais il faut tenir compte des différences qui existent entre les pays : différences de régime, de race, différences géographiques et économiques, qui rendent inapplicables à un pays ce qui peut sembler parfait pour un autre. Il faut adapter ces institutions.

A l'étranger, en France, la loi, la doctrine, la jurisprudence s'accordent à reconnaître qu'il est nécessaire de tenir compte de la population des communes dans certains cas, en particulier en ce qui concerne les petites communes. L'on ne peut appliquer à toutes les communes une loi uniforme. Mais, en France, aux problèmes posés, aucune solution d'ensemble n'a été apportée. On a essayé, par des mesures isolées, d'atténuer les plus graves conséquences des faits, on ne s'est pas attaqué au fond même du problème. Il faut aux petites communes une législation spéciale.

VI. — PLAN

Pour avoir une législation adaptée à ces communes, il faut examiner l'ensemble du problème. La plupart du temps, on constate les méfaits des petites communes, on émet parfois un vœu, on signale une solution possible à un point de détail du problème, mais, le plus souvent, on considère ces communes minuscules avec une curiosité amusée, sans rien tenter pour, ni même contre elles.

L'examen de l'ensemble du problème comporte l'étude :
d'une part, des problèmes que posent les petites communes;

(10) *Revue du Droit Public*, 1930. Louis Delbez. Le régime municipal allemand.

problèmes de tous ordres, qui attendent des solutions diverses ; problèmes qu'il n'appartient pas au droit seul de résoudre : problèmes politiques, économiques, etc.

d'autre part, les solutions qui peuvent être apportées à chacun de ces problèmes. Ici encore, le domaine du droit est largement dépassé.

Cette étude ne sera qu'une contribution à l'étude plus vaste de l'ensemble du problème et des ses solutions. Elle n'envisagera que la vie administrative et financière de la commune, laissant de côté toutes les autres questions) lorsqu'elles ne seront pas étroitement liées à l'administration ou aux finances de la commune.

Limitée dans son objet, cette étude sera aussi limitée en ce qui concerne le domaine géographique auquel elle s'appliquera. Non seulement on n'étudiera pas les régimes qui existent à l'étranger pour les petites communes, mais encore, on ne tentera pas non plus d'étendre le problème aux colonies protectorats et pays sous mandats, encore moins comparables à la France bien souvent, que certains pays étrangers.

Il faut examiner :

d'abord, les dangers que présentent les petites communes ;
ensuite, les solutions possibles au problème des petites communes.

PREMIÈRE PARTIE

**Les petites communes
et les inconvénients
qu'elles présentent**

La petite commune présente toute une série d'inconvénients, qui tiennent à sa nature même.

Inconvénients d'ordre économique et social d'une part : difficulté de la vie dans une commune déshéritée, sans commerce, sans débouchés pour les produits ; attrait des grandes villes pour les jeunes, enclins à des comparaisons — souvent superficielles d'ailleurs — entre leur sort et celui des citadins.

Inconvénients d'ordre administratif d'autre part, dont les manifestations se retrouvent dans toute la vie administrative de la commune :

- difficulté d'avoir de bons organes administratifs ;
- difficulté dans la gestion des services communaux ;
- difficulté en matière de budget communal.

Ces inconvénients peuvent devenir des dangers si le nombre des petites communes s'accroît par trop. Danger économique : abandon des terres ; danger social : dépeuplement des campagnes, développement des grandes cités ; danger que la commune, enfin, incapable de s'administrer convenablement, ne se retourne vers l'Etat, et ne constitue pour lui une lourde charge.

CHAPITRE PREMIER

LES ORGANES ADMINISTRATIFS DE LA PETITE COMMUNE

En ce qui concerne les organes administratifs de la commune, une population réduite peut entraîner des inconvénients. Il peut être difficile pour la commune de bien s'administrer en restant dans le cadre de la loi du 5 avril 1884. Puisque rien n'est prévu pour son cas, la commune incapable n'aura qu'une seule ressource : se retourner vers l'Etat pour lui demander aide et conseil. D'où, complications pour l'Etat et ses agents, préfets et sous-préfets, obligés à une tutelle et à un contrôle étroits, sur des actes dont, par une décentralisation progressive, l'Etat avait voulu se décharger, en en chargeant les communes.

C'est une triple difficulté à laquelle se heurte la petite commune quant à ses organes administratifs :

- difficulté de fait quant au recrutement ;
- difficulté de trouver des organes, quant à leur compétence ;
- difficulté financière enfin.

Difficulté de fait en premier lieu. Dans une petite commune, étant donné le nombre très réduit des habitants, il peut être difficile de trouver le nombre d'électeurs ou plutôt d'éligibles, nécessaires à la formation du conseil municipal. Si l'on peut espérer trouver un maire, pourra-t-on par contre, lui trouver un secrétaire de mairie, ou des fonctionnaires municipaux s'il en est besoin ?

Difficulté de trouver des organes administratifs de quali-

té, en second lieu. Si même on trouve un titulaire pour chaque fonction, ce titulaire offrira-t-il toutes les garanties désirables ? Aura-t-il les qualités voulues, les loisirs nécessaires, la compétence que l'on pourrait demander à un bon maire, à un bon conseiller municipal, à un bon fonctionnaire communal ? S'il y a peu d'habitants dans la commune, trouver un bon administrateur communal pourra être plus délicat.

Difficulté financière enfin. Si les fonctions de maire et de conseiller municipal sont gratuites, on ne peut pas demander à tous les secrétaires de mairie de remplir avec zèle et bénévolement leurs fonctions. Il ne saurait être question de fonctionnaires communaux sans ressources. Plus une commune est petite, plus ses ressources sont réduites en général. Aussi se posera pour elle un nouveau problème.

La petite commune recrutera donc difficilement des administrateurs compétents. Et ces difficultés se retrouvent aussi bien en ce qui concerne l'organe délibérant de la commune : le conseil municipal, qu'en ce qui concerne l'organe exécutif : la municipalité, et les agents qui en dépendent.

A. — L'ORGANE DELIBERANT : LE CONSEIL MUNICIPAL

Le Conseil municipal est l'assemblée délibérante de la commune. Il organise et fait fonctionner tous les services communaux. Dans la loi du 5 avril 1884, c'est l'un des organes administratifs de la commune les plus importants, parce que ses délibérations sont définitives, sauf contrôle de leur légalité suivant une procédure toute particulière.

L'élection du conseil municipal est l'acte essentiel de la vie communale. Personne n'admettrait plus, aujourd'hui, que le citoyen supportant des charges fiscales très lourdes, ayant de nombreuses obligations, n'eût pas le droit de contrôler dans une certaine mesure ceux qui lui imposent ces charges et ces obligations, et qu'il ne pût faire nombre dans la détermination de la majorité. Le suffrage universel est le fondement du régime démocratique.

Or, le suffrage universel est basé sur une idée de choix. On

demande aux électeurs, soit qu'il s'agisse d'une élection politique, soit, comme pour la commune, qu'il s'agisse d'une élection administrative, de choisir ceux qu'ils considèrent comme étant les meilleurs, les plus aptes à remplir les fonctions que doivent remplir les élus. Et, élections d'administrateurs locaux, ou élections politiques, se rapprochent en fait beaucoup, car les élections d'administrateurs locaux prennent presque toujours le caractère d'une élection politique. C'est donc dans le camp politique de son choix que l'électeur devra venir chercher ses élus. La conséquence, c'est que plus ce camp sera étroit, plus le choix de l'électeur risquera d'être défectueux ; car si sur un très grand nombre d'éligibles, l'électeur peut espérer trouver des élus capables, lorsque ce nombre sera restreint, sa chance sera beaucoup moins grande, si même il arrive à trouver des élus selon ses idées.

Ainsi, la base même du régime communal, l'élection, se trouve faussée ; l'électeur de la petite commune ne peut pas choisir ; alors qu'il devrait pouvoir élire les meilleurs, le nombre très peu élevé des habitants le forcera à donner son bulletin quelquefois à un incapable, d'autres fois à un contribuable domicilié au loin, un inconnu, ou encore à s'abstenir, et le législateur n'avait certainement pas voulu cela.

Cet inconvénient de la population réduite d'une commune se retrouve aussi bien en ce qui concerne l'élection de son conseil municipal, que son fonctionnement.

a) ELECTION DU CONSEIL MUNICIPAL

1° *Loi de 1884.*

L'Article premier de la loi du 5 avril 1884 dit : « Le corps municipal de chaque commune est composé du conseil municipal, du maire, et d'un ou plusieurs adjoints. » L'Article 10 : « Le conseil municipal se compose de 10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous. »

Donc, toute commune a un conseil municipal de 10 membres au moins. On ne peut pas réduire par trop le nombre des membres de l'assemblée communale, il faut que les opinions

les plus diverses puissent s'exprimer, s'affronter, dans l'intérêt même de la bonne administration de la commune. Mais cette règle qu'a posée la loi de 1884 est parfois impossible à appliquer à certaines petites communes. L'organisation municipale de ces communes est une véritable énigme administrative bien souvent. Et ceci est la preuve que le législateur a commis un grave oubli en ne fixant pas pour les communes un chiffre minimum de population. Non seulement dans une grande commune il serait plus facile de trouver des élus municipaux instruits et capables, mais encore il sera même possible *d'en trouver*, ce qui n'est pas toujours le cas pour les petites communes.

L'éligibilité demande la réunion d'un certain nombre de conditions : condition de nationalité, de sexe, d'âge (il faut avoir 25 ans). Il faut aussi avoir satisfait aux obligations de la loi sur le recrutement de l'armée. De plus, il faut avoir certains liens avec la commune, liens qui peuvent résulter soit de l'inscription sur la liste électorale de la commune, soit de la qualité de contribuable de la commune. Il est certain que des conseillers domiciliés dans la commune apporteront souvent plus de soins et une connaissance plus complète aux intérêts communaux, mais il est possible d'élire des conseillers non domiciliés dans la commune, ce sont les conseillers *forains*. La loi du 5 avril a voulu, cependant, limiter leur nombre, et son article 31 apporte une restriction à ce nombre de conseillers qui ne résideraient pas dans la commune au moment de l'élection : leur nombre ne peut excéder le quart des membres du conseil. Enfin il ne faut pas être dans un des cas d'inéligibilité prévus par les articles 31 et suivants de la loi de 1884.

Déjà, en 1817, le préfet du Doubs demandait au sous-préfet de Montbéliard la liste des communes de son arrondissement dans lesquelles « il n'y avait pas une population suffisante pour organiser le conseil municipal, en y appelant même tous les habitants qui réunissent les conditions fixées par la loi. » Depuis, la situation a bien empiré, et dans bien des communes, il semble impossible de former le conseil municipal selon les règles de la loi de 1884.

2° *Les faits.*

Dans certaines communes, il y a impossibilité de constituer le conseil municipal. En faisant abstraction des communes inhabitées, on peut en trouver des exemples nombreux. Ainsi Coulans, dans le Doubs. La population de cette commune n'a jamais atteint 100 habitants. En 1790, il y a là 70 habitants. Depuis, ce chiffre n'a cessé de décroître. Au recensement de 1893, on constate 2 habitants, à celui de 1913, 3, de plus qu'aux recensements précédents. Mais, en 1928, Coulans ne comprend que 24 habitants. C'est donc une très petite commune. Elle doit avoir un conseil municipal.

La liste électorale ne comprend que 7 électeurs. Il y a plus de sept hommes majeurs dans la commune, mais sur les 24 habitants, 4 sont de nationalité suisse. Et aux élections il faut aussi compter sur les abstentionnistes. En 1919, cinq électeurs sur dix prirent part au vote, en 1927, six sur sept seulement, juste le nombre nécessaire pour constituer le bureau de vote qui devait comprendre le président, quatre assesseurs, un secrétaire. Pour ces élections observe-t-on les règles posées par la loi ? Le scrutin est-il ouvert pendant six heures ?

Le conseil municipal de dix membres existe pourtant. Mais alors même que les sept électeurs seraient éligibles, le conseil ne serait pas conforme à l'article 31, paragraphe 1, de la loi du 5 avril 1884, comme du reste les conseils de toutes les communes ne comprenant pas huit électeurs majeurs de 25 ans. En effet, il n'obéit pas à la condition qui veut que le nombre des conseillers municipaux forains soit limité au quart des membres du conseil, c'est-à-dire ici à deux. Le conseil municipal est-il régulier dans ce cas ? Son élection est-elle valable ? Et celle du conseil municipal d'Ornes (Meuse) où la liste électorale ne comprend que 3 inscrits ?

Le conseil municipal de Coulans est d'ailleurs une vraie réunion de famille. Il comprend d'une part trois frères, dont l'un maire, l'autre adjoint, d'autre part, deux frères conseillers municipaux. Cela est d'ailleurs bien conforme à l'article 35, paragraphe 3, de la loi de 1884, puisque dans les communes de 500 habitants et au-dessous, les ascendants, descen-

dants, frères, alliés au même degré peuvent être simultanément membres du même conseil municipal.

En 1912, fut élu à Coulans un conseiller municipal qui n'y avait pas droit, étant inscrit sur la liste des indigents secourus par le bureau d'assistance. L'administration laissa faire en raison du nombre très faible des électeurs; de plus, aucune réclamation n'avait été faite dans les cinq jours qui suivirent l'élection. L'élection dans ce cas eût certainement été annulée.

3° *La jurisprudence*

Si les conseils de préfecture ont, en effet, cru devoir accepter un état de choses, le Conseil d'Etat appliquant la loi annule les opérations illégales. Un arrêt récent du 28 novembre 1930 en fait foi. Il s'agit d'une commune ne comptant que 7 électeurs, donc le même cas que Coulans.

« Requête du Sieur S... contre un arrêté du 19 mai 1930
« du conseil de préfecture interdépartemental de Rouen. Election du 6 avril 1930, commune de Saint-Germain-de-Pasquier, nomination de 4 conseillers municipaux.

« ...Vu la loi du 5 avril 1884.

« Considérant qu'aux termes de l'article 31, paragraphe 2, de la loi du 5 avril 1884, le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du conseil ; que le conseil municipal de Saint-Germain-de-Pasquier étant composé de 10 membres ne peut, dès lors comprendre plus de deux membres ne résidant pas dans cette commune ;

« Considérant que six des candidats proclamés élus à la suite des opérations électorales auxquelles il avait été procédé le 6 mai 1929 ne remplissaient pas la condition de résidence ci-dessus rappelée, le Conseil d'Etat par décision du 6 décembre 1929 a annulé l'élection de quatre d'entre eux ; que ces candidats ont été à nouveau proclamés élus à la suite des opérations électorales du 6 avril 1930 faisant l'objet de l'arrêté attaqué ;

« Mais considérant d'une part, qu'à la date de l'élection des candidats susdits, le conseil municipal de la commune

« de Saint-Germain de Pasquier, comprenait deux membres
« non résidents, que d'autre part, il est établi par l'instruction qu'aucun des quatre candidats élus ne résidait dans la commune ; que, par suite, ils ne pouvaient par application
« de l'article 31 précité de la loi du 5 avril 1884 faire partie
« du conseil municipal ;

« Considérant que, si, pour maintenir néanmoins leur élection, le conseil de préfecture interdépartemental siégeant à Rouen, s'est fondé sur ce que la commune de Saint-Germain de Pasquier ne compte que 7 électeurs, et qu'il ne peut dès lors être procédé à la formation régulière du conseil municipal, cette situation à laquelle il n'appartient qu'à l'autorité administrative de pourvoir en application des articles 3 et suivants de la loi du 5 avril 1884, ne saurait être invoquée pour justifier le maintien d'une élection à laquelle il a été procédé en violation de la disposition législative précitée... ;

« Arrêté annulé, opérations annulées (1).

L'élection du conseil municipal apparaît donc comme un grave problème pour les petites communes. En Alsace-Lorraine, la loi municipale du 6 juin 1895, art. 29, parag. 2, prévoyait que « dans les communes où il n'existe que 20 électeurs ou moins que ce nombre, ces derniers forment le conseil municipal ». Cette prescription a été remplacée par le texte de la législation française en conformité avec l'article 8 de la loi du 17 octobre 1919, sur le régime transitoire de l'Alsace-Lorraine.

(1) Conseil d'Etat, 28 novembre 1930. Commune de Saint-Germain-de-Pasquier. Voir dans le même sens les arrêts suivants du Conseil d'Etat : Elections des Angles, 5 février 1906, p. 109 ; de Mascarville, 5 janvier 1912, p. 12 ; d'Eaunes, 21 février 1913, p. 252 ; d'Anéran-Camore, 8 juillet 1921, p. 252. La question des conseillers forains n'est d'ailleurs pas la seule à se poser. Les causes d'inéligibilité sont nombreuses. Tout salarié de la commune est inadmissible. C'est ainsi qu'un secrétaire de mairie touchant un traitement sur les fonds communaux est inadmissible. (Crécy, 25 novembre 1908, p. 958 ; Canens, 5 juillet 1909, p. 662) ; ou encore, un particulier percevant un traitement sur les fonds municipaux à titre de sonneur de cloches et de monteur d'horloge communale a le caractère d'un agent salarié et, par suite, est inadmissible. (Election d'Henriville, 27 mai 1921, p. 519.)

La loi du 18 octobre 1919 prévoyait aussi le cas où dans les communes de la *zone rouge* le conseil municipal ne pourrait être formé. « Une commission municipale de trois membres dont un exerce les fonctions de président, sera nommée par le préfet sur présentation de la commission départementale du conseil général ». Mais ce sont là des dispositions exceptionnelles, et rien n'a été prévu pour les autres communes dans des cas analogues, cas de plus en plus fréquents.

b) FONCTIONNEMENT ET ATTRIBUTIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

1° *Fonctionnement du Conseil municipal.*

Le conseil municipal se réunit obligatoirement quatre fois par an en vertu de la loi de 1884, modifiée par le décret du 5 novembre 1926. De plus il se réunit obligatoirement chaque fois que le maire le convoque, ou sur demande du tiers de ses membres, ou sur convocation du préfet ou du sous-préfet.

Les règles relatives à la convocation sont prescrites à peine de nullité. Elles constituent la protection des droits de la minorité. Trois jours francs avant chaque session, le maire doit envoyer à domicile une convocation à chaque conseiller ; depuis 1926 le maire peut abrégé lui-même ce délai jusqu'à un jour franc. Il suffit que le tiers des membres du conseil le demande pour que la réunion puisse se tenir ; la convocation est faite par le maire dans les vingt-quatre heures, et il suffit pour statuer que le quorum nécessaire maintienne l'affaire à l'ordre du jour et le vote. Les garanties de la minorité du conseil municipal risquent donc d'être illusoires, en particulier lorsque le conseil comprend des conseillers forains que la convocation peut ne pas atteindre à temps. Ces règles sont-elles observées strictement dans les petites communes ? On peut en douter.

Le conseil municipal ne peut délibérer que si la moitié plus un, assiste à la séance. Si ce nombre n'est pas atteint après une deuxième convocation à trois jours d'intervalle la délibération est cependant possible. Les décisions sont prises à la majorité

absolue. Dans la petite commune la protection des droits de la minorité est-elle suffisamment assurée par ces règles.

Les séances sont publiques. La publicité est complétée par l'affichage des délibérations à la porte de la mairie dans la huitaine et l'inscription au registre des délibérations. L'application de ces règles, de l'affichage tout au moins, doit souvent ne pas être faite.

2° Le Conseil municipal de la petite commune quant à ses attributions.

Quant à ses attributions, le conseil municipal de la petite commune présente souvent un inconvénient, celui d'être insuffisamment éclairé.

L'article 61 de la loi de 84 déclare : « Le conseil municipal règle par ses délibérations, les affaires de la commune. » L'organe prépondérant dans notre régime municipal, ce n'est pas le maire, c'est le conseil municipal. Il préside à l'administration de la commune, il gère la commune collectivité publique. Il gère les biens de la commune, personne morale, il prononce sur la responsabilité communale dans son ensemble. Le principe qui est à la base de cette administration c'est la liberté. Cette liberté implique la nécessité d'avoir un conseil éclairé, pour mener à bien une tâche de cette importance.

3° Contrôle du Conseil municipal.

Cette liberté implique également un contrôle des autorités supérieures, sur les actes du conseil municipal d'une part, sur les membres et sur le conseil lui-même d'autre part. Pour la petite commune ce contrôle joue surtout en raison de l'ignorance des conseils ; de ce fait, il doit être assez étroit et complique donc la tâche des autorités supérieures.

Contrôle sur les délibérations d'une part. Elles sont transmises au préfet ou au sous-préfet et ne deviennent définitives que 15 jours après cette transmission. Il s'agit uniquement de contrôler leur légalité, elles ne sont pas annulables pour simple inopportunité. Le cas du conseiller municipal qui prend

part à une délibération dans une affaire où il a un intérêt personnel n'est-il pas forcément plus fréquent dans une petite commune que dans une grande ville ?

Les délibérations soumises à approbation depuis 1926 sont l'exception. Elles n'existent qu'en vertu d'une disposition législative expresse. Un silence de 40 jours pour l'autorité préfectorale, 3 mois pour l'autorité centrale équivalent à une approbation tacite.

Contrôle sur le conseil et ses membres d'autre part. Le préfet peut déclarer d'office démissionnaire le conseiller qui a manqué à trois convocations successives, ou dont la profession est incompatible avec le mandat de conseiller municipal. Il peut aussi suspendre pour un mois le conseil municipal dans l'intérêt de la bonne gestion des affaires communales. Le conseil peut encore être dissous par le pouvoir central, par décret en conseil des ministres. Dans ce cas une délégation spéciale de 3 à 7 membres qui élit elle-même son président, est nommée par décret. Ses pouvoirs sont limités, sa durée aussi.

Nouvelles difficultés donc, pour la petite commune, en ce qui concerne les attributions et le fonctionnement de son conseil municipal. Ce qui existe pour l'organe délibérant de la commune se retrouve, lorsqu'il s'agit de l'organe exécutif.

B) L'ORGANE EXECUTIF : LE MAIRE.

L'organe exécutif de la commune est le maire. Pour la commune de moins de 100 habitants, la municipalité comprendra le maire et un adjoint. Depuis 1882, maires et adjoints ont cessé d'être nommés, ce sont des administrateurs élus. Le maire de la commune est un personnage important ; tant au point de vue local qu'au point de vue de l'administration centrale ; c'est le chef du pouvoir exécutif municipal, il est aidé dans sa tâche par l'adjoint.

Quand la population de la commune est peu importante, la municipalité peut en souffrir dans son recrutement, en vertu de ses attributions, et enfin, dans les cas où elle est soumise

à un contrôle, l'autorité compétente devra la contrôler plus soigneusement que d'autres municipalités, car ayant plus de difficultés à trouver de bons administrateurs, la petite commune plus qu'une autre risque d'être mal administrée.

α) NOMINATION DU MAIRE ET DE L'ADJOINT

Dans chaque commune, le maire et l'adjoint sont élus, parmi les membres du conseil municipal, au scrutin secret et à la majorité absolue, par celui-ci. Au troisième tour de scrutin la majorité relative suffit, et, à voix égales, le plus âgé est élu. Le conseil municipal doit être au complet. Les salariés du maire ne peuvent être élus adjoints.

S'il est difficile parfois de trouver les dix membres du conseil exigés par la loi, il est toujours facile de trouver un maire et un adjoint. Encore faut-il qu'il soit apte à remplir ses fonctions d'une manière satisfaisante.

En 1791, à l'Assemblée Législative, Labergerie dit : « Sur 40.000 communes, il y en a 20.000 dans lesquelles les officiers municipaux ne savent ni lire ni écrire. » On n'en est heureusement plus là, et le plus souvent les maires des petites communes se sont montrés à la hauteur de leur tâche.

L'éducation démocratique des masses tend aussi à faire disparaître un second inconvénient de la petite commune. Le maire y est souvent choisi en raison de sa richesse ou de son influence. Déjà Thouret le signalait à la Constituante. « Combien de municipalités dans les campagnes ne sont pas à la merci des seigneurs, des curés, ou de quelques notables ? » N'attendons rien de ces municipalités trop faibles pour se conserver indépendantes ; l'unique moyen d'émanciper l'autorité municipale est de la distribuer en plus grandes masses, et de rendre les corps qui en sont dépositaires plus éclairés et plus puissants en les rendant moins nombreux. »

Le troisième inconvénient résulte de la gratuité des fonctions de maire. On a proposé il y a quelques années de rétribuer les administrateurs des communes, mais comme l'allocation prévue était de 100 francs, dans les communes dont la population était inférieure à 250 habitants, autant dire que

cette allocation était insuffisante, et ne devait pas encourager les pauvres à briguer la charge de maire ou d'adjoint (2).

Ces trois inconvénients ont comme conséquence que le maire n'est pas toujours le plus capable. Cela résulte aussi de ses attributions.

b) ATTRIBUTIONS DU MAIRE ET DE L'ADJOINT

La complication croissante des fonctions du maire a provoqué ce que d'aucuns ont nommé la crise des municipalités de campagne.

Le maire est agent du pouvoir central et représentant de la commune.

Comme agent du pouvoir central il est chargé : de la publication et de l'exécution des lois et règlements, de l'exécution des mesures de sûreté générale, des fonctions spéciales chaque jour plus nombreuses : état-civil, listes électorales, etc.

Comme représentant de la commune le maire est chargé de l'exécution des délibérations du conseil municipal : d'où attributions multiples ; il est ordonnateur du budget communal, il dirige les travaux communaux, il organise les services communaux créés par le conseil municipal, etc., il a aussi des pouvoirs propres ; pouvoir de police municipale et rurale, d'une part, et d'autre part il est le chef du pouvoir exécutif de la commune, et à cause de cela, préside le conseil municipal, nomme les fonctionnaires, etc.

L'adjoint n'a d'attributions que par représentation du maire, quand celui-ci lui confie une partie de ses fonctions, ou quand il est absent ou empêché.

Ces attributions multiples rendent le mandat municipal compliqué, onéreux, absorbant. La situation devient inextricable pour un homme qui ne peut employer tout son temps à remplir son devoir de maire. Les maires se dérobent devant les difficultés de leur tâche et les responsabilités qui peuvent leur incomber. La jurisprudence leur est défavorable en les

(2) Discussion du budget du Ministère de l'Intérieur. Lettre de M. Cluzel, député. *J. O.* 8 décembre 1927, p. 3631.

rendant responsables même pécuniairement lorsqu'ils commettent des fautes personnelles dans leur service (3).

Ils se dérobent aussi devant la besogne administrative trop absorbante, qui, dans les petites communes, leur prend tous

(3) *Faute personnelle d'un maire.* — Un maire ayant fait afficher à côté du tableau rectificatif de la liste électorale, un télégramme du sous-préfet, portant qu'un habitant de la commune avait été condamné à 8 mois de prison et ne pouvait voter, l'acte ainsi accompli par ce maire, n'a pas le caractère d'un acte administratif, et, par suite, l'autorité judiciaire est compétente pour connaître de l'action en dommages-intérêts intentée de ce chef (Tribunal des Conflits, 11 décembre 1909, Gérard contre Morel, p. 983).

Coexistence de faute personnelle et de faute de service. — La circonstance que l'accident éprouvé par une personne serait la conséquence d'une faute d'un agent de l'administration préposé à l'exécution d'un service public laquelle aurait le caractère d'un fait personnel de nature à entraîner la condamnation de cet agent par les tribunaux judiciaires à des dommages-intérêts, et que même condamnation aurait été effectivement prononcée, ne saurait avoir pour conséquence de priver la victime de l'accident, du droit de poursuivre directement contre la personne publique qui a la gestion du service incriminé, la réparation du préjudice souffert.

Il appartient seulement au juge administratif, s'il estime qu'il y a une faute de service de nature à engager la responsabilité de la personne publique, de prendre en déterminant la quotité et la forme de l'indemnité par lui allouée, les mesures nécessaires en vue d'empêcher que sa décision n'ait pour effet de procurer à la victime, par suite des indemnités qu'elle a pu ou qu'elle peut recevoir devant d'autres juridictions à raison du même accident, une réparation supérieure à la valeur totale du préjudice subi.

Une personne ayant été atteinte, alors qu'elle suivait la rive gauche d'un cours d'eau, d'une balle provenant d'un tir installé sur la rive opposée, avec buts flottants sur la rivière, décide que l'autorité municipale chargée de veiller à la sécurité des voies publiques, avait commis une faute grave en autorisant l'établissement de ce tir sans s'être assurée que les conditions et l'emplacement offraient des garanties suffisantes pour cette sécurité.

La commune doit donc être condamnée à payer la réparation intégrale de préjudice subi, *sous réserve toutefois qu'elle sera subrogée jusqu'à concurrence du montant de la condamnation prononcée par le Conseil d'Etat aux droits qui résulteraient au profit de la victime de l'accident des condamnations prononcées par les tribunaux judiciaires contre le maire pris personnellement.* (Epoux Lemonnier contre Commune de Rochecourbe, 26 juillet 1918, p. 761, avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement, Léon Blum.)

Ainsi, à l'occasion de ses fonctions, le maire peut commettre une faute qui n'a aucun caractère de faute de service, mais qui a le caractère d'une faute personnelle, c'est-à-dire qui doit être attribuée aux passions et aux faiblesses de l'homme et non pas à la mauvaise organisation du service. Cette faute personnelle du maire, peut entraîner sa condamnation à une réparation importante.

les jours un certain temps, qui nécessite des déplacements. provoque des dépenses.

De ce fait, le recrutement des maires est rendu plus difficile ce qui ne s'harmonise pas avec l'intérêt bien compris d'une démocratie.

c) CONTRÔLE DES MUNICIPALITÉS

Une autre conséquence de la multiplicité des attributions du maire, c'est la nécessité d'un contrôle de l'autorité supérieure ; contrôle nécessaire aussi du fait que le maire est un agent du pouvoir central.

Ce contrôle s'exerce sur le maire et l'adjoint, et sur les actes qu'ils accomplissent.

Le maire et l'adjoint qui ne remplissent pas bien leurs fonctions peuvent être suspendus pour un mois par le préfet, pour trois mois par le ministre de l'Intérieur. Dans des cas plus graves, ils peuvent être révoqués par décret. Dans tous les cas, ces mesures doivent être motivées.

Les actes du maire et de l'adjoint sont aussi soumis à un certain contrôle. Dans des cas exceptionnels, l'autorité peut faire plus que contrôler, elle se substitue au maire défaillant. En dehors de ces cas, elle peut soit annuler ces actes, notamment les arrêtés municipaux de police, soit, lorsque la loi ne prévoit pas expressément ce pouvoir d'annulation, et par exemple pour toutes les mesures individuelles concernant les fonctionnaires municipaux, en demander l'annulation au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir.

C'est moins d'un contrôle que d'une aide que les municipalités des petites communes ont besoin. Il est bon que les maires aient près d'eux, à portée de bicyclette, un représentant du pouvoir central pour les renseigner. C'est le rôle du sous-préfet.

Pour la petite commune, le sous-préfet a, en effet, une très grande importance. C'est l'agent du pouvoir central, le plus rapproché et le plus compétent pour guider, aider, renseigner les municipalités ignorantes ou qui se trouvent en face de certaines difficultés. « Ses fonctions étant moins complexes « que celles du préfet, sa résidence étant plus rapprochée, le

« sous-préfet est seul en mesure de suivre aisément l'adminis-
« tration des communes, de conseiller, d'aider, d'instruire les
« municipalités et les secrétaires de mairie, de solutionner
« enfin rapidement, immédiatement même, la plupart des af-
« faires courantes que les conseillers municipaux, les maires,
« ou les particuliers intéressés ont toujours à cœur de voir se
« terminer au plus tôt. » (4). Ce rôle du sous-préfet a été pré-
cisé et consacré par les décrets de 1926 (5), qui en déconcentrant ont augmenté ses pouvoirs propres.

Il doit être, en quelque sorte le « conseiller » des communes. Par ses relations avec les élus municipaux, lorsque ceux-ci viennent s'adresser à lui, par le téléphone aussi, par des visites même, aux différentes communes de son arrondissement, visites que les moyens de communications actuels rendent faciles, le sous-préfet doit garder un contact constant avec les municipalités, dans l'intérêt même d'une bonne administration. Et ce qui est vrai pour l'ensemble des communes l'est encore plus pour les plus petites d'entre elles.

Au lieu du sous-préfet, on avait même envisagé la création de « secrétaires administratifs » dans les chefs-lieu de canton les plus importants et les mieux situés, à la disposition des diverses municipalités d'alentour, pour tous renseignements, ou même de « secrétaires itinérants » se rendant dans les diverses communes (6). Mais le sous-préfet peut rendre ces services, sans que pour cela, on complique encore les rouages administratifs.

(4) *Revue générale d'administration*, 1908, tome III, p. 394. Lallemand. Rapport général présenté à la commission interministérielle, de la réorganisation administrative.

(5) Rapport du Ministre de l'Intérieur, Albert Sarraut, au Président de la République. *J. O.* 7 novembre 1926, p. 11893. « La déconcentration ainsi opérée est considérable, et cette mesure aura pour résultat heureux dans un grand nombre de communes de rapprocher les maires de l'autorité à laquelle appartient la décision définitive sur les plus importantes affaires communales. »

(6) *Idem*, p. 276.

C) LES EMPLOYES MUNICIPAUX

Les attributions multiples des organes administratifs de la commune, l'extension croissante des services municipaux, a entraîné la multiplication du nombre des employés municipaux. Leur nombre et la nature de leurs fonctions varient considérablement selon l'importance de la population communale. Dans les villes, on assiste au développement des services industriels ; il peut exister, par exemple, un abattoir municipal, avec des employés municipaux. La petite commune ne connaît guère au contraire que des services purement administratifs : employés de mairie, garde champêtre.

Pour les employés communaux à ces services administratifs la petite commune voit réapparaître la triple difficulté du recrutement, de la compétence et de la rétribution des titulaires des emplois. Sans doute, la petite commune n'a pas les mêmes besoins qu'une ville, mais elle trouvera plus difficilement dans sa population l'employé compétent prêt à accepter une rétribution forcément modeste. Elle devra se contenter de fonctionnaires qui exercent d'autre part une profession indépendante, ou qui étant fonctionnaires publics lui rendront quelques services, et recevront de ce fait une indemnité. Les véritables fonctionnaires communaux, ne travaillant que pour elle, seront l'exception.

a) PARTICULIERS RECEVANT UNE INDEMNITÉ DE LA COMMUNE A RAISON DES SERVICES QU'ILS LUI RENDENT.

Il est des emplois qui sont tenus dans les grandes villes par des fonctionnaires spécialisés, rétribués à cet effet. L'importance de la ville le permet, la petite commune ne peut prétendre faire de même, le plus souvent elle devra se contenter de particuliers, de fonctionnaires publics, qui rempliront cet emploi à côté d'une activité principale, et qui seront pour cela rétribués modestement. Le cas le plus fréquent est celui du secrétaire de mairie, ou du receveur municipal.

1° *Le Secrétaire de mairie.*

La Cour de Cassation a dans un de ses arrêts (7) qualifié le secrétaire de mairie « d'auxiliaire et de confident nécessaire du maire. » Un parlementaire l'a assimilé assez justement à un chef de cabinet.

Son rôle est en effet considérable. Nommé par le maire comme tous les fonctionnaires communaux sauf quelques exceptions, la loi ne lui confère expressément aucune attribution mais dans la pratique il en a de très nombreuses. Sur lui pèse toute la besogne de la mairie. La grande majorité des maires se reposent sur leur secrétaire du soin d'étudier toutes les questions, sinon de prendre toutes les décisions, soit parce qu'ils ont une instruction insuffisante, soit parce que leurs affaires personnelles sont trop absorbantes, soit parce qu'ils font confiance à ces hommes souvent plus à même qu'eux de résoudre les difficultés administratives.

Ce rôle est donc confondu dans une certaine mesure avec le rôle du maire, et les lois nouvelles qui augmentent les pouvoirs et les devoirs de celui-ci, accroissent d'autant le rôle des secrétaires de mairie.

Une tâche si importante exige un fonctionnaire compétent. L'emploi de secrétaire de mairie peut être tenu par le maire, l'adjoint, ou un conseiller municipal, à condition qu'ils ne reçoivent aucun traitement sur le budget communal à raison de leur travail (8). Mais la petite commune ne peut songer à confier cet emploi à un fonctionnaire spécial, tout au plus plusieurs petites communes pourraient-elles s'associer pour rémunérer à frais communs un secrétaire unique (9). Le plus souvent ce rôle est rempli par l'instituteur. En 1903, dans 27.636 communes, l'instituteur est secrétaire de mairie, 8.002 ont un secrétaire spécial, 841 ont un personnel spécial (10).

(7) Cour de Cassation, arrêt du 12 juin 1883.

(8) Réponses ministérielles. *J. O.* 1^{er} janvier 1913 et 9 janvier 1935.

(9) *Revue du Droit Public*, 1912, Louis Rolland. Les réformes proposées à la loi de 1884.

(10) Raoul Péret. — Rapport sur les travaux de la commission extra-parlementaire nommée le 23 mai 1906.

L'instituteur est seul capable bien souvent de remplir cette fonction pour un traitement dérisoire si l'on songe au travail et au temps fournis. Il serait bon qu'un tarif des traitements minima, à allouer aux secrétaires de mairies soit établi en prenant pour base le chiffre de la population de chaque commune.

2° Le receveur municipal.

Le rôle du receveur municipal est aussi fort important. Il est chargé, sous sa responsabilité de comptable, de poursuivre la rentrée des ressources de la commune, d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement inscrits par le conseil municipal ou inscrits d'office.

Dans les petites communes il n'est pas nommé par le maire. Le percepteur exerce les fonctions de receveur municipal dans toutes les communes dont les revenus ordinaires n'ont pas dépassé un million de francs pendant trois années consécutives ; néanmoins, dans les communes dont les revenus excèdent 300.000 francs pendant trois années consécutives, ces fonctions peuvent être confiées sur la demande du conseil municipal à un receveur municipal spécial. Ce n'est pas le cas des communes de moins de 100 habitants dont le budget est en général modeste. C'est donc le percepteur qui, dans les petites communes joue le rôle de receveur municipal. Une indemnité annuelle lui est allouée en rémunération de ses fonctions.

Ces fonctionnaires ne sont pas, dans ces cas, des fonctionnaires proprement communaux. Ils touchent simplement une indemnité. Mais ils ont certaines garanties - le secrétaire de mairie tout au moins — en ce qui concerne la suspension et la révocation, garanties communes à tous les employés municipaux.

b) EMPLOYÉS MUNICIPAUX PROPREMENT DITS.

Il existe en effet, à côté de ces particuliers remplissant ac-

cidentellement le rôle de fonctionnaires communaux, d'autres employés qui ne travaillent que pour la commune. Ce sont les fonctionnaires communaux proprement dits. Des lois successives et récentes ont donné à ces fonctionnaires un statut. Ils sont assez nombreux, mais la petite commune, incapable de rémunérer le moindre personnel doit se passer de leurs services. Elle serait d'ailleurs bien souvent obligée pour avoir des fonctionnaires communaux compétents de les chercher hors de sa population.

Sans services industriels, la commune, à côté du secrétaire de mairie et du receveur municipal, a des fonctionnaires fiscaux : préposés à l'octroi, de moins en moins nombreux, le mouvement de suppression des octrois ne faisant que s'accroître, un personnel de police, des sapeurs pompiers. Ces fonctionnaires n'existent le plus souvent pas dans la petite commune.

La petite commune a cependant parfois un garde champêtre. Elle n'est pas tenue d'en avoir un, mais une fois le poste créé et le garde nommé la dépense est obligatoire pour la commune. Le maire nomme le garde qui doit être agréé et commissionné par le préfet ou le sous-préfet. Il est assermenté devant le juge de paix.

Avec le secrétaire de mairie, c'est en fait le seul fonctionnaire municipal des petites communes. Le fonctionnaire communal est donc l'exception dans la petite commune.

*
* *

Ainsi, en ce qui concerne les organes administratifs de la petite commune on se trouve devant une triple difficulté :

Difficulté de fait : il est difficile, parfois impossible de constituer légalement le conseil municipal ; il est difficile de trouver dans la population communale les fonctionnaires dont la commune peut avoir besoin.

Difficulté de trouver des organes quant à leur compétence. Alors même que la petite commune aura pu fournir un maire, un conseil municipal, des fonctionnaires communaux, il ne lui sera pas toujours facile d'avoir des organes administratifs

parfaits. Ils seront souvent incompétents, ou insuffisants, et cela parce que la population restreinte ne permet pas de choisir les meilleurs.

Difficulté financière enfin : la commune ne peut grever sa population d'impôts trop lourds, et, bien que n'ayant pas de fonctionnaires proprement dits, le modeste traitement qu'elle alloue au secrétaire de mairie peut lui être une charge, et n'encourage pas celui-ci à remplir ses fonctions avec zèle.

La population communale influe donc directement sur l'administration de la commune. Importante, elle permet un bon choix, une rémunération suffisante. Peu nombreuse, malgré tous les efforts possibles, les organes administratifs seront souvent insuffisants, défectueux.

Mais du choix de ces organes administratifs dépend toute la vie administrative de la commune. Un conseil municipal, un maire incompétents risquent de ne pas comprendre l'intérêt de la commune, de mal gérer les services qui leur sont confiés. Si le contrôle de l'autorité supérieure est insuffisant, la commune supportera les conséquences d'un tel état de choses. Des services mal gérés entraîneront pour elle des difficultés et forcément elle se tournera un jour vers l'Etat pour lui demander aide et lui faire réparer ce qu'il n'a pas su prévoir.

CHAPITRE II

LES SERVICES DE LA PETITE COMMUNE

Si le besoin de bons organes administratifs se fait sentir, c'est que leur tâche est de plus en plus importante et de plus en plus complexe.

Après la décentralisation très poussée organisée par la Constituante, la commune avec le régime de l'An VIII perdit presque toute autonomie. Pendant tout le XIX^e siècle un mouvement de décentralisation, une déconcentration croissante aussi vinrent lui rendre une vie propre assez large. Les pouvoirs de la commune se sont développés au point de vue administratif d'abord, au point de vue social ensuite, enfin plus récemment au point de vue économique.

La commune, groupement naturel, peut en effet organiser mieux que ne le feraient l'Etat ou le département certains services. Pour organiser certains services administratifs, l'Etat a dû tenir compte de ce cadre naturel, et calquer la carte de ces services sur celle de la division en communes du territoire. Plus proche des administrés, la commune sait mieux leurs besoins, et l'Etat s'en est remis à elle pour certains services sociaux. Enfin, vivant au contact des habitants les administrateurs municipaux sont plus à même de connaître leurs besoins économiques et d'y remédier.

C'est l'ensemble de cette activité qui constitue les services de la petite commune. Par là, il faut entendre non seulement les services publics proprement dits, mais encore la gestion du domaine public et privé au mieux des intérêts présents et

futurs de la commune, et enfin les travaux publics qu'elle peut entreprendre pour l'amélioration de la vie communale. Autant de services que la commune rend à ses administrés.

La petite commune, en face de ces services, présente une double infériorité :

d'une part, sa population trop réduite l'oblige à renoncer à certains services. Elle doit se passer de tout ce que peut se permettre une grande ville, parce qu'elle n'a pas assez d'habitants pour justifier ces services. Elle ne peut donc créer certains services ;

d'autre part, les services qui existent dans cette commune sont souvent mal aménagés, insuffisants, et ce, pour une double raison : d'abord, les services coûtent chers, et une municipalité trop petite est généralement pauvre, aussi ne peut-elle fournir les sommes nécessaires pour en assurer le bon fonctionnement ; ensuite, il lui est difficile, dans sa population restreinte, de trouver les administrateurs compétents, et même des administrateurs, qui gèreront ces services.

Souvent incapable d'avoir des organes administratifs satisfaisants, la petite commune s'avère aussi incapable d'assurer convenablement tous les services que pourraient en attendre ses administrés. Et cette difficulté se rencontre aussi bien en ce qui concerne les services de la commune, qu'en ce qui concerne la gestion de son domaine, ou les travaux publics qu'elle peut avoir à entreprendre.

A. — LES SERVICES DE LA COMMUNE

Alors même qu'une commune peut ne pas avoir de domaine privé, ou ne pas exécuter de travaux publics, elle a l'obligation de rendre certains services à ses administrés. Elle doit participer à certains services publics, c'est-à-dire à des entreprises qui, sous la haute direction des gouvernants sont destinées à satisfaire à des besoins collectifs du public, à défendre l'initiative privée, et qui fonctionnent habituellement, normalement sous un régime juridique spécial, par des procédés juridiques spéciaux.

Cette participation est du reste variable. Dans certains cas l'Etat prévoit des services et les rend obligatoires pour les communes, dans d'autres cas la commune est libre de créer certains services, soit selon des règles prévues par l'Etat, soit librement. Mais à côté de ces services purement communaux, la commune est la circonscription administrative de base de certains services publics départementaux ou nationaux auxquels elle doit parfois apporter une contribution financière.

Pour la petite commune, le problème se pose autrement. Il n'existe pas pour elle de services communaux obligatoires, la création de ceux-ci ne s'expliquant que pour de grandes communes, mais des services publics nationaux ou départementaux la prennent comme circonscription administrative de base. Toutefois, dans certains cas, la faiblesse numérique de la population fait que pour un service donné, la petite commune est rattachée à une commune voisine.

Quant aux services facultatifs, une commune sans habitants, donc sans contribuables, ne saurait songer à en créer ; or ils ont cependant leur intérêt pour la population, on ne peut pas les passer absolument sous silence.

a) SERVICES QUI EXISTENT DANS LA COMMUNE.

Il en existe deux catégories : d'une part, les services nationaux ou départementaux ; d'autre part, les services purement communaux.

1° *Les services nationaux ou départementaux auxquels participe la commune*

Ces services sont importants, il convient de citer :

a) *l'administration générale.* — La commune est tenue de participer à l'administration générale. Le maire est chargé de dresser les listes électorales, de s'occuper de l'état-civil, etc. Dans un autre ordre d'idées, sous les ordres du procureur général, il est officier de police judiciaire.

b) *L'enseignement.* — Le principe est que toute commune est tenue de participer à l'enseignement primaire. L'enseigne-

ment primaire est gratuit et obligatoire pour les enfants des deux sexes âgés de 6 à 13 ans révolus. Il n'est donc pas de commune si petite soit-elle, que le problème ne touche.

Toute commune doit être pourvue d'une école. Le conseil départemental de l'enseignement primaire peut cependant autoriser des communes voisines à se grouper pour n'avoir qu'une école. Toute commune doit avoir une école dans chaque agglomération séparée des autres par une distance de 3 km. réunissant un effectif de 20 enfants d'âge scolaire.

Les dépenses ordinaires sont partagées entre le budget national, départemental et communal. Celui-ci a surtout à couvrir les frais d'installation et d'entretien des écoles.

Partie d'un excellent principe, la loi voit dans son application un grave inconvénient : il existe aujourd'hui des écoles presque sans élèves. Nul doute que cette carte des écoles sans élèves ne soit bien semblable à la carte des petites communes en France ! (1).

Il existe 26 écoles n'ayant qu'un élève, 100 n'en ont que 3, 139 n'en comprennent que 4, 4.000 ne groupent pas plus d'une dizaine d'enfants (2). La loi s'est occupée d'une telle situation, onéreuse pour l'Etat, chère pour la commune aussi. Un décret du 30 octobre dernier, relatif à la révision de la carte scolaire vient de remédier à cet état de choses. Aux termes de son article 3 : « Lorsque la population scolaire d'une commune ou d'un hameau possédant une école primaire publique est inférieure à six élèves, la fermeture provisoire de l'école est prononcée dans les conditions prévues à l'article 2. Lorsque deux écoles publiques, distantes au plus de 3 km. comptent au total moins de 20 élèves, l'une des deux écoles est également fermée à titre provisoire. » Et l'article 5 parag. 4 « Des bourses d'entretien peuvent aussi être attribuées aux élèves des écoles primaires publiques dont le domicile est éloigné de plus de 3 km. de l'école la plus proche et qui, de ce fait, ne peuvent pas prendre leur repas de midi dans leur famille. »

(1) Il faut faire, toutefois, une réserve, car dans certains départements, de l'Ouest notamment, l'école publique n'a presque pas d'élèves, les parents préférant mettre leurs enfants à l'école libre.

(2) *Le temps*, 18 août 1935. Economies scolaires.

Ainsi l'enseignement peut être assuré et l'économie sera rétablie par l'Etat. Mais combien restera-t-il d'écoles pour les petites communes ?

Il est aussi impossible à la petite commune de songer à une bibliothèque digne de nom, à plus forte raison à un musée ; pas plus d'ailleurs qu'à un enseignement agricole suffisant, ce qui pourtant, dans ces petites communes, toutes rurales, serait indispensable.

γ) *L'assistance.* — Si pour l'enseignement les obligations des communes sont relativement simples, il n'en est pas de même pour l'assistance.

Le régime de l'assistance est complexe et résulte de lois diverses : loi de 1838 sur les aliénés, loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, loi de 1904 sur les enfants assistés, loi de 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables ; loi de 1913 sur l'assistance aux femmes en couches, loi de 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses, etc.

Le rôle de la commune est prévu dans ces lois dans les conditions les plus diverses, soit qu'il s'agisse de l'admission au bénéfice de l'assistance, de l'organisation du service, ou de la charge financière de la dépense.

En ce qui concerne l'admission au bénéfice de l'assistance l'intervention du conseil municipal est prévue par certains textes, notamment pour l'assistance médicale gratuite. La demande d'admission est instruite par le bureau d'assistance. Dans les petites communes, il sera composé dans les conditions des lois du 21 mai 1873 et 5 avril 1879, c'est-à-dire du maire, président, de deux membres élus par le conseil municipal et de 4 membres nommés par le préfet. Les critiques que l'on a pu faire à propos du recrutement du conseil municipal pourraient être répétées ici. Quant à l'admission, pour l'assistance médicale gratuite, c'est le conseil municipal qui statue ; pour les demandes relatives aux autres lois, il ne fait qu'émettre un avis. La décision est prise par une commission cantonale présidée par le juge de paix, comprenant un fonctionnaire financier désigné par le préfet, un élu du canton voi-

sin désigné par le conseil général, le maire le plus ancien de la circonscription, et le maire de la commune intéressée (3).

En ce qui concerne l'organisation, le service d'assistance est départemental, mais le conseil municipal peut avoir à intervenir pour fixer le taux des prestations aux assistés, pour les vieillards, infirmes et incurables, et pour les familles nombreuses.

En ce qui concerne les dépenses enfin, la commune y participe. La faible population d'une petite commune sentira peser plus lourdement sur elle les charges de l'assistance, si elle est obligée de les supporter, que la population d'une grande ville où le nombre des assistés présente une certaine constance qui permet à la commune de le prévoir.

Si la plupart des petites communes, à côté de ces obligations ont un bureau de bienfaisance, il n'est pas question pour elles, en raison de l'étroitesse de leur budget et de leur faible population, de créer hôpitaux ou hospices communaux. Une telle création n'aura d'intérêt que dans le cadre d'une action intercommunale.

2° *Les services purement communaux*

La commune participe donc obligatoirement à des services de caractère national ou départemental, elle doit aussi assurer obligatoirement certains services purement communaux.

Ces services n'existent qu'en fonction du groupement communal et ne s'expliqueraient pas sans ce groupement. Les uns présentent ce caractère parce que l'autorité qui les dirige est une autorité communale, les autres sont des services nécessités par l'importance de la commune. Ceux-là n'intéressent pas les petites communes.

a) *La police.* — Parmi les premiers, le service essentiel c'est la police. C'est au maire de la commune qu'il appartient d'as-

(3) Articles 55-56-57 de la loi du 28 février 1934.

surer par des arrêtés municipaux, le maintien dans la commune du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité. Ce service, peut-être plus étroit dans la petite commune, n'en existe pas moins sous des formes variées.

En effet, si le maire peut ignorer la police des spectacles ou celle de l'industrie dans une petite commune, il doit assurer celle de la sécurité publique, des immeubles, de la salubrité, des inhumations et des cimetières, des subsistances, des cultes, des débits de boisson, entre autres. C'est là une tâche délicate qui exige le respect des libertés des citoyens, liberté individuelle, liberté de conscience, etc., que le maire d'une commune rurale remplira difficilement.

β) *Services établis dans certaines communes à raison de leur importance.* — Si la police existe dans chaque commune, il est des services qui n'existent dans les communes qu'à raison de leur importance. Ils seraient aussi intéressants bien souvent pour la petite commune, mais ses faibles ressources, sa population réduite ne lui en permettent pas la création.

C'est ainsi que toute commune de plus de 10.000 habitants, en vertu de la loi du 2 février 1925, doit créer un bureau municipal de placement. Ainsi encore la loi du 14 mars 1919 sur les plans d'aménagement et d'extension des villes. Il s'agit là, de toute une série de lois qui négligent absolument la petite commune. On a préféré l'aider en d'autres circonstances.

Mais tous ces services obligatoires imposés aux communes ne sont qu'un minimum fixé par la loi, il peut être intéressant pour elle d'en organiser d'autres que la loi ne leur a pas imposés.

b) SERVICES FACULTATIFS POUR LA COMMUNE.

C'est pour cette raison que le législateur a laissé les communes libres d'organiser toute une série de services qui peuvent leur être utiles. Ces services facultatifs des communes sont laissés à l'initiative des conseils municipaux mais il faut qu'il

s'agisse, d'une part : d'un intérêt communal, la jurisprudence a d'ailleurs interprété largement cette première obligation, d'autre part, qu'il s'agisse d'un service public et l'on a été amené à étendre de plus en plus cette notion.

Incapable souvent, en raison de son exiguité, d'assurer convenablement les services obligatoires que lui confie l'autorité supérieure, incapable toujours de créer pour ses administrés les services facultatifs désirables en raison de sa faiblesse financière, la petite commune ne trouve pas moins de difficultés à gérer convenablement son domaine.

B. — LE DOMAINE DE LA COMMUNE

Comme l'Etat, comme le département, la commune peut avoir un domaine. Le domaine c'est l'ensemble des biens meubles ou immeubles, utilisés ou exploités par ou pour la collectivité. Comme pour l'Etat, comme pour le département le domaine de la commune peut faire l'objet d'une distinction entre domaine public et domaine privé. Le critérium de la domanialité publique a donné lieu à de nombreuses discussions. Avec M. Berthelémy, on peut dire que : font partie du domaine public. les portions du territoire qui sont à l'usage de tous, et qui ne sont pas susceptibles, par leur nature, de propriété privée. La commune possède donc un domaine public et un domaine privé qu'il lui convient de gérer au mieux.

a) LE DOMAINE PUBLIC DE LA COMMUNE.

Le domaine public national comprend d'importantes portions du territoire ; en font partie : les voies publiques, le rivage de la mer, les fleuves, les canaux, etc... En ce qui concerne la commune, ce domaine est évidemment plus restreint, mais il conserve cependant une certaine étendue. L'essentiel dans le domaine public communal est constitué par les voies publiques.

Pour les petites communes, en particulier, l'intérêt de la

voirie apparaît nettement. On a vu que très souvent les communes peu peuplées ont une surface considérable, qu'alors que la taille moyenne d'une commune ne dépasse pas 477 hectares pour une commune de l'arrondissement de Saint-Denis, (Seine), dans les Basses-Alpes cette moyenne monte à 2.837 hectares, dans les Hautes-Alpes, elle atteint 3.034 hectares. Le nombre de kilomètres de voies qu'on doit trouver dans ces communes doit donc être très supérieur à celui que l'on peut trouver dans une commune de petite surface.

Indépendamment de ce rapport de la longueur des voies publiques et de la surface de la commune, le problème de la voirie est pour la petite commune une question vitale. Insuffisante pour vivre sur elle-même, ne produisant pas assez, ne produisant pas de tout, il faut que sa population puisse facilement gagner les communes voisines pour aller y vendre ses produits et s'y approvisionner. Il faut que les commerçants de ces communes voisines, l'épicier, le boulanger, puissent venir fournir aux habitants des communes déshéritées les produits dont ils ont besoin.

Ainsi la voirie présente un grand intérêt pour la commune. Le rôle de la commune en matière de voirie est d'ailleurs important. Liée à la voirie nationale et à la voirie départementale, la voirie communale, malgré la loi du 16 avril 1930 qui est venue enlever 40.000 km. de routes aux départements et aux communes, n'en est pas moins restée considérable. Et ceci, aussi bien en ce qui concerne la voirie vicinale, qu'en ce qui concerne la voirie rurale, ou la voirie urbaine.

En ce qui concerne la voirie vicinale d'abord, la commune participe forcément à l'entretien des voies intercommunales : chemins de grande communication et chemins d'intérêt local ; au contraire, en ce qui concerne les chemins vicinaux ordinaires, le service est strictement communal. Les dépenses de construction, d'entretien incombent à la commune. A côté de ses ressources budgétaires ordinaires, la commune a pour faire face à ces dépenses des ressources affectées spécialement à la voirie. La loi du 16 avril 1930 a aussi prévu une certaine solidarité financière entre les communes d'un même dépar-

tement, ce qui permet, en déchargeant les petites communes, d'améliorer leur vicinalité. Une somme versée par chaque commune à un fond commun, est ensuite répartie entre les communes qui ont à supporter les plus lourdes charges de vicinalité, en tenant compte du kilométrage des voies à entretenir, et des ressources de la commune. L'intervention de la commission départementale en ce qui concerne le classement, l'ouverture, etc..., de ces chemins, prévient les créations ou les travaux inutiles.

Cette loi, et les programmes de travaux poursuivis par l'Etat, apporteront sans doute une aide financière appréciable aux petites communes. La construction d'un chemin peut entraîner de lourdes dépenses pour une commune. En 1884, une commune du Doubs, Coulans, voulant construire un chemin vicinal dut faire un emprunt important ; incapable de solder sa créance elle dut faire appel à la commission départementale ; quelques années plus tard, la commune ne pouvant payer aux agents du service vicinal leurs honoraires, dut s'adresser de nouveau à la commission départementale ; celle-ci refusa les subventions, car elles n'étaient prévues par aucune loi ou règlement en vigueur (4). La voirie vicinale peut donc poser de graves problèmes financiers à la petite commune.

La voirie rurale et la voirie urbaine ne présentent pas moins d'importance. La voirie rurale, service communal, nécessite néanmoins l'intervention de la commission départementale pour la reconnaissance, l'ouverture, etc., de ces chemins. Le préfet intervient en ce qui concerne la voirie urbaine, rues et places publiques, mais pour les petites communes qui ne comprennent que quelques maisons, souvent disséminées, la voirie urbaine importe assez peu.

b) LE DOMAINE PRIVÉ DE LA COMMUNE

La commune, si elle possède toujours un domaine public

(4) Cet exemple, ainsi que ceux relatifs à certaines communes du Doubs, contenus dans le même chapitre, sont empruntés à la très intéressante thèse de M. Richard : « Essai sur l'organisation administrative de très petites communes ». Lyon, 1928.

peut aussi posséder un domaine privé, encore plus important pour les petites communes qu'il aide à vivre par les revenus qu'il leur apporte. Domaine varié tant par l'origine des biens qui le composent, que par l'utilisation et l'affectation de ces biens. Certains biens ont une origine très lointaine, d'autres ne figurent dans le patrimoine communal que dans le droit moderne. On peut aussi distinguer ces biens suivant leur utilisation et leur affectation : il existe des biens patrimoniaux affectés, des biens patrimoniaux productifs de revenus, des communaux enfin.

1° *Biens patrimoniaux affectés.*

La commune peut affecter un immeuble à un service public, ou à un service d'utilité générale. Tel immeuble servira de mairie ou d'école, l'église, bien patrimonial sera affectée à l'utilité générale. Ces biens représentent pour la commune une dépense, bien plus qu'une recette.

L'école, par exemple, est une dépense obligatoire pour la commune. Elle doit l'entretenir, chauffer et éclairer les classes. Bien souvent en fait, elle sert de mairie, et permet de loger l'instituteur, évitant ainsi une double dépense pour la commune ; elle n'en est pas moins une charge pour celle-ci.

Autre bien patrimonial affecté, l'église présente ce caractère spécial d'être affectée définitivement à l'exercice du culte, cette affectation étant obligatoire en vertu de la loi de 1908. La commune doit entretenir les bâtiments ce qui est une charge pour elle. Elle peut bien avoir une église co-paroissiale avec une commune voisine, ainsi que le cas se présente pour Reculfoz et Rondefontaine (Doubs), l'entretien étant à la charge des deux communes proportionnellement au nombre des habitants — moins de trente pour l'une, une cinquantaine pour l'autre — mais cette solution n'est pas absolument satisfaisante car le conseil municipal de la commune sans église n'est guère enclin à voter les deniers nécessaires à l'entretien.

Le cimetière peut aussi être une charge pour la commune qui doit y effectuer certains travaux, notamment de réfection et d'entretien des clôtures.

2° Biens patrimoniaux productifs de revenus.

Plus intéressants pour la commune sont les biens productifs de revenus . Soit qu'il s'agisse de biens immeubles dont la location lui rapporte quelques ressources : la commune peut, par exemple, louer un presbytère. Soit qu'il s'agisse de titres de rente sur l'Etat, ou de fonds placés au Trésor. Néanmoins l'entretien des bâtiments communaux apparaît toujours comme une charge pour la commune.

3° Les communaux

Les communaux, qui comprennent surtout des bois et des pâturages, sont les plus anciens des biens des communes. Ils fournissent à beaucoup de petites communes le plus clair de leurs ressources, et l'on a même voulu voir dans le droit d'affouage, la cause de l'existence des petites communes. On a pensé que le désir d'empêcher la multiplication des ayants-droit s'opposait au développement de certaines communes. Cette hypothèse ne paraît pas fondée. Dans le Doubs, le département qui comprend le plus de petites communes, Arcier, avec 28 habitants, Boismurie, avec 34 habitants, n'ont jamais possédé depuis la Révolution aucun droit dans les forêts, ni aucune propriété. Dans le Massif Central, au contraire, où les communes propriétaires sont nombreuses, la petite commune est une exception.

Là où ils existent, les communaux sont une ressource appréciable pour la commune, car la jouissance n'en est pas forcément gratuite. La commune de Coulans (Doubs), d'une superficie totale de 222 hectares, possède 95 hectares de forêts et de pâturages, si pour l'ensemble de son domaine privé elle paie à l'Etat un peu plus de 500 francs, la coupe affouagère annuelle de ses bois lui rapporte environ le double. Or, en 1926, les dépenses de la commune n'atteignirent pas le chiffre de 1.000 francs.

Devant l'intérêt des communaux, pour les habitants comme pour la commune, le législateur s'est efforcé de protéger les usagers et la commune elle-même en fixant des règles pour

l'acquisition, la jouissance, l'aliénation des communaux. Les communaux, biens de la commune, sont à l'usage des habitants. La jouissance est « en conformité avec les usages anciens s'il en existe ». S'il n'en existe pas, la jurisprudence décide que le partage de la jouissance se fait conformément aux règles de l'article 105 du Code forestier. C'est la commune qui gère ces biens communaux ; s'il s'agit de bois, ils peuvent être mis sous la garde de l'Etat, en étant soumis au régime forestier. C'est encore une garantie apportée aux administrés.

Quoiqu'il en soit, malgré les ressources que les communaux ou les biens patrimoniaux productifs de revenus procurent à la commune, celle-ci doit faire face à de lourdes charges à l'occasion des services dont elle est chargée, comme pour l'entretien de son domaine. Lorsqu'elle entreprend de grands travaux publics, ces ressources s'avèrent, en général, insuffisantes.

C. — LES TRAVAUX PUBLICS DE LA COMMUNE

La commune, de plus en plus, exécute de nombreux travaux publics. Elle peut être amenée à entreprendre des opérations administratives, ayant pour but la construction, l'entretien ou l'aménagement d'un ouvrage public, dans les circonstances les plus diverses. Elle peut en exécuter à l'occasion du fonctionnement d'un service, par exemple aménagement d'un portique pour l'entraînement des sapeurs-pompiers. Elle peut en exécuter en vue d'améliorer ou d'entretenir son domaine public ou privé, par exemple travaux de voirie, agrandissement de l'école. C'est surtout dans le cas de services publics industriels de la commune, domaine qui s'étend de plus en plus, que la commune entreprend l'exécution de travaux publics et parmi ces travaux il convient de faire une place particulière à l'électrification et à l'adduction d'eau.

a) L'ELECTRIFICATION

De toutes les améliorations agricoles encouragées par les

services du ministère de l'agriculture, l'électrification des campagnes est celle qui a fait les plus rapides progrès. Elle est intéressante aussi bien en ce qui concerne l'éclairage des habitations ou des exploitations, qu'en ce qui concerne la force motrice qu'elle peut fournir aux petits artisans. Pour la commune rurale, l'électrification amène un tel changement dans la vie et dans les conditions de travail, qu'elle a rapidement conquis les faveurs de la population.

On pouvait craindre que la consommation d'électricité dans les petites communes, dans les hameaux, dans les fermes isolées fut insuffisante pour rémunérer les capitaux engagés, couvrir les frais d'entretien et d'exploitation des réseaux. Il s'agit en effet de réseaux plus étendus, et par conséquent plus coûteux que ceux des centres urbains. L'expérience a prouvé que ces craintes n'étaient pas justifiées. La commune rurale s'est montrée une cliente intéressante pour les compagnies de distribution d'énergie électrique. Il y a eu aussi, de la part des pouvoirs publics, un effort pour faire comprendre aux populations combien l'électricité pouvait améliorer leurs conditions de vie et de travail.

Les communes ont donc été encouragées à développer les réseaux de distribution d'énergie électrique, soit en construisant et en exploitant elles-mêmes un réseau de distribution sur leur territoire, soit en en confiant la construction et l'exploitation à un concessionnaire.

Pour l'électrification, la commune se trouve en face d'un double problème, technique et financier. La petite commune, comme toujours, se trouve désavantagée, trouvant plus difficilement chez elle, les hommes et les capitaux, que les grandes villes.

Problème technique d'abord, aisé à résoudre aujourd'hui. Le maire n'a qu'à solliciter du ministère de l'agriculture le concours gratuit du génie rural, en vue de l'étude d'un avant-projet d'électrification rurale de la commune. Le génie rural se chargera de préparer le cahier des charges du concessionnaire éventuel, et de chiffrer le coût approximatif de l'entreprise. Cependant le rôle du maire n'est pas absolument effacé ;

il convient qu'il contrôle l'acte de concession et le cahier des charges pour mettre la commune à l'abri de surprises possibles. Une fois de plus apparaît la nécessité pour la commune d'avoir une municipalité compétente.

Problème financier aussi, qui se pose après le problème technique. Ce problème exige de la commune beaucoup de sagesse et de bon sens pour ne pas rendre trop difficile la vie financière future de la commune. Il faut en effet, d'une part, trouver les capitaux nécessaires aux dépenses de premier établissement, d'autre part, assurer la rémunération et l'amortissement réguliers des emprunts qui peuvent avoir été contractés. En général, le concessionnaire participe à ces frais qui ne restent pas à la seule charge de la commune ; celle-ci a néanmoins un gros effort à fournir.

L'électrification de la commune exige donc du conseil municipal et de la municipalité, une prudence et une compétence particulières. Or, c'est précisément dans la petite commune où l'électricité pourrait rendre les plus grands services, qu'il est le plus difficile d'obtenir un bon conseil municipal et une bonne municipalité.

b) L'ADDUCTION D'EAU

Comme la question de la lumière et de la force motrice, la question de l'eau présente une grande importance pour la commune rurale. Mais alors que l'électrification a été extrêmement poussée, dans le domaine de l'adduction de l'eau, très peu a été fait. « L'approvisionnement en eau potable, qui correspond cependant à un besoin élémentaire n'est même pas assuré. Il serait superflu d'insister sur l'utilité sociale de travaux, non pas même d'équipement, mais d'hygiène rurale » ⁽⁵⁾.

En 1931 ⁽⁶⁾, il n'y avait en France que 8604 distributions d'eau potable, soit dans 22,65 % seulement des communes. Et encore, dans beaucoup de celles-ci, les distributions sont rudi-

(5) *Le Temps*, 20 décembre 1935. L'outillage national et l'équipement rural.

(6) Chiffres cités par M. Marchand, ingénieur hydrotechnicien, au Congrès des améliorations rurales (1931), d'après une enquête du Comité « Hygiène et Eau ».

mentaires, et ne desservent pas l'ensemble de la population communale. Si l'on tient compte du fait qu'il existe en France, environ 7.000 communes de plus de 1.000 habitants, on peut dire que presque toutes les communes rurales sont dépourvues de distribution d'eau, et parmi celles-là, les petites communes en particulier.

On évalue à 20 millions le nombre des français qui s'alimentent à des puits ou à des sources mal captées, avec des moyens archaïques et dangereux ; car la question de l'eau est liée à celle de la mortalité et de la maladie, et l'on constate que les villes qui ont fait des sacrifices pour leur assainissement, sont moins frappées que les campagnes. La loi du 15 février 1902 a bien traité clairement cette question de l'eau, dans ses articles 9 et 10, mais ces textes ne sont pas appliqués, et l'administration supérieure peut difficilement en imposer le respect aux collectivités locales, alors que ce qui manque à celles-ci, c'est la possibilité financière d'agir, bien plus que la bonne volonté.

Il n'est pas possible de généraliser les distributions d'eau potable. Le coût d'une pareille entreprise atteindrait environ vingt milliards. Pour la petite commune, le problème revient bien souvent à chercher comment les « écarts » pourront être alimentés avec l'eau que les puits fournissent. Le problème de l'adduction d'eau potable ne se posera que rarement pour elles, à raison des difficultés financières auxquelles il donne lieu. En voici un exemple : en 1907, une commune du Doubs, Reculfoz, entreprend des travaux d'adduction d'eau. Elle doit emprunter 23.000 francs, au taux de 3,75 %, pour une durée de 25 ans. L'année suivante, voulant aménager une source en borne-fontaine, elle doit prendre 25.000 francs sur ses ressources et en emprunter autant. On comprend qu'une commune hésite à s'engager financièrement pour plusieurs années, et recule devant ces travaux.

Une aide a pourtant été apportée aux communes par l'Etat. Aide technique du génie rural qui fait gratuitement une étude du projet ; aide financière dans des conditions avantageuses, lorsque les travaux ont été déclarés d'utilité publique.

Malgré cette aide, l'adduction d'eau est une entreprise trop coûteuse pour être fréquente (7).

c) AUTRES TRAVAUX PUBLICS DE LA COMMUNE

Mais les travaux d'électrification et d'adduction d'eau, s'ils sont ceux qui ont la plus grande importance, ne sont pas les seuls, et pas les plus fréquents. La commune peut en entreprendre d'autres : travaux communaux d'assainissement, aggrandissement du cimetière, bains-douches, lavoirs, abattoirs municipaux ; améliorations agricoles diverses : irrigation, drainage, mise en valeur des terrains pauvres ou incultes, etc., etc...

La petite commune devra le plus souvent se passer de ces travaux trop coûteux pour elle, et vivre tant bien que mal une vie réduite au minimum de services. Déjà les travaux que nécessitent ces services grèvent lourdement son budget. C'est ainsi que la construction d'une mairie-école à Coulans (Doubs), en 1885, coûta à la commune la somme de 15,414 fr. 59. Pour faire face à cette dépense, elle dût emprunter 4,500 fr. à la caisse des écoles, emprunt remboursable en trente ans. Une commune, ainsi engagée, ne peut plus guère songer à entreprendre de nouveaux travaux, même si l'Etat lui vient en aide.

Il est des travaux, en effet, dont l'intérêt est tel, que l'Etat ne saurait s'en désintéresser. C'est ainsi que le législateur a prévu le désenclavement des communes comprenant une population agglomérée d'au moins 50 habitants. La commune

(7) Pour l'électrification comme pour l'adduction d'eau, les communes peuvent bénéficier de subventions importantes du Ministère de l'Agriculture surtout, et du Ministère de l'Intérieur. Les demandes de subventions sont couvertes en grande partie par le fonds des jeux ; elles sont examinées par la commission spéciale du pari mutuel, siégeant au Ministère de l'Agriculture : le taux de ces subventions est calculé d'après une série de barèmes. Au Ministère de l'Intérieur, les subventions sur le fonds des jeux sont réglées par circulaire ministérielle ; elles sont distribuées par une commission spéciale avec le concours du service central de l'Inspection générale des services administratifs, tandis que l'attribution des fonds d'origine budgétaire ressortit à la compétence de la Direction des Affaires départementales et communales.

enclavée est celle qui est privée de chemin classé, ou inaccessible à une voiture automobile moyenne. Dans ce cas l'Etat vient en aide à la commune pour les travaux à entreprendre.

Malgré l'aide de l'Etat, la petite commune reste pourtant désavantagée en face de la grande, lorsqu'il s'agit d'entreprendre des travaux publics.

A côté de services publics assurés depuis longtemps par la commune, des besoins nouveaux se sont manifestés. On a vu s'étendre la notion de service public, et la commune assurer la gestion d'entreprises à caractère industriel ou commercial. Le développement d'une législation sociale de plus en plus importante, a également incité les communes à entreprendre des travaux auxquels on aurait à peine songé il y a un demi-siècle.

Ces services, ces travaux, ces entreprises, apportant aux habitants des conditions de vie meilleure, doivent contribuer à la prospérité et au développement de la commune. Or, la petite commune se trouve dans l'impossibilité matérielle de créer certains de ces services. Le chiffre trop faible de sa population lui interdit de songer à une telle création. Et pour la même cause, les services qu'elle peut assurer, n'ont qu'une vie ralentie, insuffisante.

Mais l'infériorité la plus nette de la petite commune vis-à-vis des autres lorsqu'il s'agit de faire fonctionner ces services, c'est son infériorité financière. Non seulement, elle n'a pas de ressources suffisantes pour les établir, mais encore il lui manque souvent le nécessaire au fonctionnement de ces services, ou au remboursement des emprunts qu'elle a pu contracter. Et tout naturellement, la commune se retourne alors vers le département ou l'Etat. Ainsi, dominant toute la vie administrative de la commune se pose pour elle le problème financier.

CHAPITRE III

LES FINANCES DE LA PETITE COMMUNE

Au cours du XIX^e siècle, on a assisté à un mouvement presque ininterrompu de décentralisation administrative. La vie de la commune s'est développée peu à peu, prenant une importance croissante. Cela s'est manifesté aussi bien dans le droit pour les habitants de choisir leurs administrateurs locaux, que dans les pouvoirs de plus en plus grands de la commune. L'activité de la commune s'est étendue à des domaines qui lui avaient été longtemps interdits. La vie administrative de la commune apparaît donc comme plus vigoureuse parce que plus libre.

Mais administrer, c'est dépenser, et tout comme les particuliers, les conseils municipaux ne peuvent rien faire sans argent. Et alors que la loi a paru donner une liberté croissante à la commune, en fait le contrôle financier qu'elle a organisé sur le budget communal paralyse l'initiative et l'indépendance des municipalités. Le conseil municipal n'a de droit sur son budget que dans la limite de ses ressources ordinaires, tant que ses dépenses facultatives ne sont pas couvertes par des recettes extraordinaires. S'il en est autrement le préfet a le droit de supprimer la dépense facultative. Or, l'Etat force la commune à participer à certaines dépenses : assistance, enseignement, etc., sans pour cela augmenter ses ressources. Très peu de communes peuvent se passer dans ces conditions de recettes extraordinaires. Dès lors, à quoi bon l'article 61 de la loi du 5 Avril 1884 : « Le conseil municipal, règle, par ses délibérations, les affaires de la commune » puisque la commune ne peut pas faire face aux dépenses qu'elles en-

trainent? En limitant leur liberté budgétaire, on rend illusoire la liberté administrative des communes.

Ceci est particulièrement vrai pour les petites communes. Il ne s'agit pas pour elles de créer de nombreux services, mais de financer les services qui leur sont indispensables. Ayant très peu de contribuables, celles d'entre elles qui ne possèdent pas un domaine important sont presque privées de ressources ordinaires. Or il y a des cas nombreux où des charges incombent à une commune sans aucune relation avec sa population. L'entretien de la mairie est une charge aussi lourde pour une commune de 50 habitants que pour une commune de 500, et toutes deux devront payer les mêmes frais d'abonnement au *Journal Officiel* (1). La liberté financière et du même coup la liberté administrative de la petite commune, n'existent donc pas.

Si l'Etat a cherché à conserver un contrôle sur l'activité de la commune, c'est surtout pour protéger celle-ci contre les incapacités possibles de leurs administrateurs. La multiplication du nombre des communes est une complication pour l'autorité supérieure chargée d'examiner les budgets. D'autre part, le fait pour l'Etat d'être obligé de venir en aide aux communes sans ressources, est un grave inconvénient. L'Etat préférerait certainement avoir à faire à des communes importantes, pourvues de ressources abondantes, capables de se passer de son aide. Mais la plupart des communes, en France, en sont incapables.

Cette incapacité financière des petites communes se marque dans les dépenses, comme dans les recettes.

A. — LES DEPENSES DE LA PETITE COMMUNE.

Les dépenses de la commune ne sont que la manifestation financière de l'activité de la commune. Plus une commune assure de services, plus ses dépenses sont considérables. Elles

(1) *Journal officiel*, édition des communes. Le prix de l'abonnement est de quatre francs.

peuvent résulter soit de services nationaux ou départementaux auxquels la commune participe, soit de services purement communaux, ou de services industriels qu'assure la commune, soit encore de travaux publics entrepris par la commune sur son domaine ou à l'occasion d'un service qu'elle assure. La Loi du 5 Avril 1884 a distingué ces dépenses, en dépenses ordinaires et extraordinaires d'une part, en dépenses obligatoires et facultatives d'autre part ; sur toutes ces dépenses l'autorité de tutelle exerce son pouvoir de contrôle.

a) DÉPENSES ORDINAIRES ET EXTRAORDINAIRES.

La loi de 1884 définit les dépenses ordinaires du budget communal : les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale. Au contraire les dépenses du budget extraordinaire comprennent les dépenses accidentelles qui sont imputées, soit sur l'excédent des recettes ordinaires, soit sur les recettes extraordinaires.

Il s'agit là d'une distinction quelquefois difficile à faire car une dépense peut être accidentelle pour une petite commune par exemple un secours de chômage, alors que c'est une dépense ordinaire dans une grande ville. Il appartient à l'autorité de tutelle de veiller à ce que les dépenses, soient, d'après leur objet, convenablement réparties entre les deux budgets.

Il n'existe du reste aucune concordance entre le budget ordinaire et extraordinaire. Alors qu'une grande ville doit avoir presque toujours un budget extraordinaire, dans une petite commune bien souvent les dépenses extraordinaires sont inexistantes, par contre quand elles existent elles présentent une très grande importance dans le budget en raison même de l'étroitesse de celui-ci. Ainsi dans le budget de 1926 de Rondefontaine (Doubs) les dépenses extraordinaires se montent à 14.040 francs alors que les dépenses ordinaires n'atteignent que 9.423 frs 78. La même année à Coulans (Doubs) les dépenses ordinaires sont de 938 frs 55, il n'y a pas de dépenses extraordinaires.

b) DÉPENSES OBLIGATOIRES ET FACULTATIVES.

Les dépenses obligatoires sont très nombreuses et très lourdes pour les communes. Proportionnellement la petite commune se trouve plus frappée par elles que la grande commune car certaines dépenses frappent aussi bien l'une que l'autre, sans souci aucun de la population. Un nombre moins grand de communes serait dans ces cas une source certaine d'économies appréciables. Ces dépenses obligatoires ont des origines diverses.

Dépenses légalement obligatoires d'abord, énumérées par l'article 136 de la loi de 1884, ou « mises à la charge des communes par une disposition de la loi » ainsi que le dit le dernier alinéa de l'article 136. Et ces dépenses légalement obligatoires peuvent encore se subdiviser en dépenses ordinaires et extraordinaires : ordinaires, les dépenses de l'article 136 par exemple ; extraordinaires par exemple le cas où en vertu de l'article 85 de la loi municipale le préfet nomme un délégué spécial pour accomplir un acte de la fonction du maire qui s'y est refusé ; il en résultera des dépenses extraordinaires obligatoires pour la commune.

Dépenses conventionnellement obligatoires, ensuite, lorsque la commune a passé une convention avec une administration en vue d'assurer à sa population le bénéfice d'un service public. Ces dépenses sont plus rares pour les petites communes. On trouve cependant des conventions de petites communes avec l'administration des P. T. T. en vue d'assurer un service postal plus complet.

Les dépenses facultatives de la commune sont laissées à la libre appréciation du conseil municipal. Il a voté très souvent un « crédit » pour dépenses imprévues « géré par le maire, et dont l'emploi est contrôlé par le conseil municipal ; il est surtout destiné à parer à l'insuffisance des évaluations des dépenses. Le principe en matière de dépenses facultatives, est la liberté du conseil municipal de voter celles qui lui conviennent à condition qu'elles ne soient pas illégales, auquel cas la délibération du conseil municipal serait annulée, et qu'elles se maintiennent dans la limite des dépenses publiques,

c'est-à-dire qu'il ne s'agisse pas d'entreprises d'intérêt privé ou de libéralités sans fondement juridique. Mais toutes ces dépenses facultatives ou obligatoires sont aussi soumises au contrôle de l'autorité de tutelle.

c) POUVOIRS DE L'AUTORITÉ DE TUTELLE SUR LES DÉPENSES.

Les pouvoirs de l'autorité de tutelle en ce qui concerne les dépenses sont strictement limitées par la loi qui a voulu maintenir aux communes une certaine autonomie financière. Ces pouvoirs varient suivant qu'il s'agit des dépenses obligatoires, ou des dépenses facultatives.

Pour les dépenses obligatoires, ces pouvoirs de l'autorité de tutelle sont très étendus. Si le conseil municipal n'alloue pas les fonds nécessaires pour la dépense obligatoire, ou s'il a prévu un crédit insuffisant, le pouvoir de tutelle inscrit d'office cette dépense au budget, et éventuellement crée l'imposition destinée à y faire face. Or les dépenses obligatoires sont très souvent les plus nombreuses dans les budgets des petites communes, c'est-à-dire que le pouvoir de l'autorité de tutelle sur ces budgets est très important.

Pour les dépenses facultatives au contraire, s'il s'agit des ressources ordinaires, l'autorité de tutelle est sans pouvoir sur ces dépenses. Au contraire si la commune est grevée d'une imposition extraordinaire, quelle qu'elle soit, toute dépense facultative, si faible soit-elle, peut être réduite par l'autorité de tutelle. Par contre, elle ne peut jamais imposer ou augmenter des dépenses facultatives.

Le pouvoir de l'autorité supérieure sur le budget communal apparaît donc comme considérable dans le cas de la petite commune. Celle-ci se trouve contrainte à faire face à de très nombreuses dépenses obligatoires, ce qui emploie une grande partie de ses ressources ordinaires, et réduit d'autant la portion qu'elle peut employer en dépenses facultatives. Si même, elle dépasse ses ressources ordinaires, elle est absolument sous le contrôle de fait de l'autorité supérieure. Pour la petite commune ce contrôle équivaut donc à supprimer complètement l'autonomie administrative du groupe.

Contrainte par la loi à faire face à de nombreuses dépenses,

poussée dans l'intérêt de sa population à gérer des services coûteux, la commune est obligée de se préoccuper du problème des recettes. Elle doit parvenir à se procurer les ressources qui lui permettront d'engager les dépenses nécessaires à sa vie administrative.

B. — LES RECETTES DE LA PETITE COMMUNE.

Pour pouvoir agir la commune doit trouver des recettes. Etant obligée à des dépenses importantes, il lui faut les ressources correspondantes pour y satisfaire. L'idéal serait que la commune ajustât ses dépenses à ses recettes ; mais en agissant de cette manière, elle priverait sans doute ses administrés de nombreux services, aussi la commune qui préfère les assurer doit chercher des ressources au delà de son territoire et hors de sa population bien souvent.

On peut distinguer, comme l'a fait la loi de 1884, les recettes en les rattachant au budget ordinaire ou au budget extraordinaire de la commune. Il peut sembler plus intéressant de classer ces ressources d'après leur origine ou leur nature juridique. La commune peut trouver des recettes à caractère fiscal, d'autres recettes de la commune, par exemple les revenus de son domaine, n'ont pas ce caractère ; enfin il faut faire une place particulière aux emprunts.

a) LES RECETTES FISCALES.

Les recettes fiscales constituent les ressources les plus ordinaires des communes. Alors qu'une commune peut, par exemple, ne pas avoir de domaine productif de revenus, il lui est toujours possible de créer des recettes fiscales. Ces recettes sont nombreuses : impôts communaux d'abord, centimes additionnels et taxes communales ; attributions sur impôts d'Etat ensuite, ressources de l'octroi enfin dans certains cas.

1° *Les impôts communaux.*

Ces impôts sont établis suivant deux principes différents.

Le premier consiste à lier étroitement les impôts communaux aux impôts d'Etat. C'est ce principe qui a prévalu en matière de centimes additionnels. Le second consiste à laisser la commune libre de choisir ses impôts pourvu qu'elle n'empiète pas dans le domaine fiscal que l'Etat s'est réservé. C'est le principe qui a prévalu en matière de taxes autonomes.

a) *Les centimes additionnels.* — Le système des centimes additionnels est la base du système fiscal communal. Il consiste à ajouter au principal de certains impôts perçus au profit de l'Etat, un tant pour cent au profit de la commune. Ce principe peut d'ailleurs être fictif, lorsque l'Impôt d'Etat a disparu ; les centimes additionnels n'en existent pas moins dans ce cas. C'est ainsi qu'à côté des centimes additionnels à la contribution foncière, on trouve des centimes additionnels aux anciens impôts de la patente et à la contribution mobilière.

Ces centimes, nombreux, ont une grande importance dans le budget communal :

Centimes ordinaires d'abord, destinés à couvrir les dépenses ordinaires de la commune ;

5 centimes additionnels à l'impôt foncier et à la contribution mobilière ;

8 centimes additionnels à la patente.

Centimes extraordinaires, destinés à faire face à des dépenses extraordinaires de la commune ; centimes pour l'insuffisance de revenus, ensuite ; mais les communes ne sont pas libres de créer ces centimes sans limites.

Centimes spéciaux enfin affectés à une destination spéciale : centimes de voirie (11 centimes en tout) centimes de la taxe vicinale en remplacement des prestations, centimes d'assistance.

Mais dans beaucoup de petites communes la valeur du centime est très faible, aussi ces communes doivent-elles multiplier le nombre de leurs centimes. Il existe (2) sur 38.000 communes, 14.744 communes ayant des centimes dont la

(2) Dupeyrat (J.). — L'équipement d'une commune rurale, 1932.

valeur va de 0 à 30 frs ; 18.982 ont plus de 200 centimes, et 4.196 parmi celles-ci dépassent 600 centimes. Donc les communes ne peuvent pas se contenter de centimes additionnels comme recettes fiscales, et ont-elles dû chercher d'autres ressources.

β) *Taxes municipales.* — Très rares autrefois, elles se sont aujourd'hui considérablement développées. La Loi du 13 Août 1926 en énumère un certain nombre, entre lesquelles les communes ont le choix. Mais le mode d'assiette, les exonérations, les dégrèvements, le maximum perceptible, sont fixés par un règlement d'administration publique. Pour dépasser le maximum prévu il faudrait un décret en Conseil d'Etat approuvant la délibération du Conseil Municipal proposant ce dépassement.

Parmi ces taxes, certaines sont intéressantes pour les petites communes : taxe sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation, taxe sur la valeur locative de locaux servant à l'exercice d'une profession, etc. Il faut aussi citer la taxe sur les chiens dont la perception est obligatoire pour les communes. Mais comme pour les centimes additionnels ce qui manque à la commune ce sont les contribuables, aussi le rapport des impôts communaux apparaît comme très insuffisants dès que les dépenses de la commune sont un peu importantes.

2° *Attributions sur impôts d'Etat.*

Si les communes ont un certain pouvoir sur les centimes additionnels et sur les taxes municipales, si le conseil municipal est libre d'en fixer le nombre, de les choisir, il est des ressources à caractère fiscal, par contre, sur lesquelles la commune ne peut rien. Il s'agit des attributions aux communes sur impôts d'Etat. Depuis la guerre, cette catégorie de ressources communales s'est développée, on peut y distinguer deux sortes de ressources.

Attributions sur fonds communs nationaux, d'une part ; dans ce système une partie de certains impôts indirects est

réservée pour être distribuée aux communes. La commune reçoit d'office une fraction du produit de l'impôt d'Etat. Mais comme cette répartition est généralement basée sur le chiffre de la population de la commune, ou sur la consommation de la commune, la petite commune n'en profite guère, n'ayant pas une population assez importante, et ne consommant pas beaucoup ces produits.

Participation locale de la commune à certains impôts d'Etat, d'autre part ; comme le permis de chasse ou la taxe sur les chevaux et voitures. Mais là non plus la ressource n'est pas considérable pour la petite commune.

3° *L'Octroi.*

L'octroi qui a été pendant longtemps avec les centimes additionnels, le seul impôt communal, tend de plus en plus à disparaître. Il n'en reste plus que mille environ, alors qu'en 1915 on en comptait encore 1.600. L'octroi est un impôt de consommation sur les objets de première nécessité qui circule entre l'extérieur et la commune. L'octroi qui tend à disparaître ne peut pas constituer une ressource pour la commune à population réduite ; en effet, celle-ci n'a pratiquement aucune vie commerciale, et c'est le mouvement des marchandises qui procure à l'octroi ses recettes ; ensuite l'établissement d'un octroi est onéreux, son fonctionnement exige des fonctionnaires que la petite commune est incapable de payer, voire même de trouver. (3)

Ainsi parmi les recettes fiscales auxquelles une petite commune peut penser ; l'une, l'octroi est impossible, elle ne se conçoit que pour une ville d'une certaine importance ; la seconde, les attributions sur impôts d'Etat est insuffisante et aléatoire puisqu'il n'appartient pas à la commune de la modi-

(3) L'octroi est inconcevable en ce qui concerne les petites communes. Si on l'a cependant rapidement étudié ici, c'est parce qu'un décret du 30 octobre 1935 autorise les communes à se grouper pour les perceptions des droits d'octroi. Ce décret permettrait ainsi à une petite commune de bénéficier de ce régime qui, cependant, il faut le répéter, perd de jour en jour de son importance.

fier et que l'Etat peut fort bien la supprimer ; la troisième, les impôts communaux, n'est pas plus satisfaisante, car le nombre très faible de contribuables la rend à peu près inopérante. La commune ne peut donc pas se suffire avec les seules recettes fiscales, elle doit avoir d'autres ressources.

b) LES RECETTES NON FISCALES.

Sans demander à ses administrés une contribution sous forme d'impôt, la commune peut se procurer cependant d'autres ressources qui n'ont donc pas le caractère fiscal. La commune peut, d'une part, tirer un certain nombre de ces ressources d'elle-même ; en effet la commune peut avoir des ressources qui représentent la contre partie des services qu'elle assure. D'autre part, les collectivités publiques supérieures, le département, l'Etat, peuvent venir en aide à la commune, en lui accordant des secours pécuniaires pour qu'elle puisse convenablement assurer la marche de certains services considérés par ces collectivités publiques comme particulièrement intéressants. Ce sont là deux nouvelles sources de recettes pour la commune.

1° *Les ressources propres de la commune n'ayant pas le caractère fiscal.*

La commune personne morale, est propriétaire d'un domaine public et parfois d'un domaine privé ; il lui arrive aussi d'assurer le fonctionnement de services à caractère industriel. De toutes ces formes d'activité la commune tire certaines ressources, soit à l'occasion de la gestion de son domaine public, soit à l'occasion de la gestion de son domaine privé, soit à l'occasion enfin du fonctionnement des services qu'elle peut avoir organisés.

a) *Les ressources que la commune tire de l'utilisation de son domaine public.* — La commune peut d'abord tirer de son domaine public certaines ressources. Ce domaine public est à l'usage de tous mais il se peut que des particuliers en usent plus que les autres dans certains cas. Il est donc juste

que la commune leur fasse payer une redevance qui viendra compenser la limitation des droits apportée aux autres administrés pour cet usage. Cette redevance n'a pas le caractère d'un impôt, c'est une taxe d'usage due par le bénéficiaire du domaine public.

Ainsi en est-il des droits de place dans les marchés, les foires, les halles, ou des droits de stationnement sur le domaine public prévus par l'article 133 de la loi de 1884. Mais rares sont les petites communes qui ont une foire et même un marché, et c'est plutôt de son domaine privé que la petite commune tire des ressources.

β) *Les ressources que la commune tire de son domaine privé.*
— Bien des communes ont un domaine privé dont la gestion leur apporte d'appréciables recettes. Revenus de valeurs mobilières que la commune a pu acheter avec des économies, revenus surtout des immeubles dont la commune est propriétaire. Ici non plus il ne s'agit pas d'un impôt, mais d'une redevance due par le bénéficiaire. Pour bien des petites communes, ces ressources sont les plus importantes.

Il peut s'agir de ressources annuelles : coupes de bois, location d'un presbytère, cotisations des habitants pour la jouissance des biens communaux, participation de la commune à une entreprise industrielle, rentes. D'autres peuvent être exceptionnelles, concessions dans un cimetière, coupes extraordinaires de bois, vente de biens communaux.

Dans le budget d'une petite commune du Doubs, Rondefontaine, parmi les recettes ordinaires on trouve :

Ventes de futaies	8.365 50
Rente 3 et 5 %	228 »
Intérêts de fonds placés au Trésor	349 79
Location du Presbytère	25 50

et d'autre part pour les recettes extraordinaires :

Coupes extraordinaires de bois	14.240 »
--------------------------------------	----------

Or, le total des recettes pour la commune atteint le chiffre de frs : 24.187,79 dans lequel ces ressources entrent pour frs : 23.208,79 c'est donc la presque totalité des recettes que fournit ici le domaine privé.

γ) *Produit des services industriels.* — Mais des communes, à côté des ressources qu'elles peuvent tirer de leur domaine public et de leur domaine privé tirent de la gestion de services industriels un produit appréciable. Or, on l'a vu, la petite commune privée d'hommes et de capitaux ne peut pas songer à créer de tels services dont l'établissement lui coûtera cher, et qu'elle pourra difficilement faire fonctionner. Aussi non seulement doit-elle s'en passer, mais encore elle doit se passer des ressources que le fonctionnement de ces services lui aurait sans doute procuré.

A côté des ressources fiscales, la commune peut donc trouver des ressources appréciables dans la gestion de son domaine privé. Mais la petite commune qui n'a pas un domaine privé important, ne peut encore se suffire pour entreprendre certains travaux, ou pour gérer convenablement ses services aussi les collectivités publiques : Etat et département doivent lui venir en aide.

2° *Les subventions.*

L'Etat a considéré qu'il y avait un intérêt économique, et plus souvent un intérêt social à aider les communes pécuniairement dans l'accomplissement de leur tâche. Aussi accorde-t-il aux communes des subventions pour leur permettre d'exécuter certains travaux ou pour aider des œuvres d'assistance, de bienfaisance, ou des œuvres qui intéressent l'hygiène, ou des œuvres d'utilité publique, toutes choses que la commune abandonnée à elle-même, limitée à ses propres ressources serait incapable d'entreprendre. L'Etat laisse aux communes le soin de pourvoir à tout cela, mais considérant qu'il existe un intérêt national il leur vient en aide.

α) *Le régime des subventions.* — Les subventions allouées aux communes proviennent de sources diverses et obéissent à une réglementation complexe. La loi du 28 Mars 1931 permet cependant de dégager certains principes.

Les subventions sont accordées aux communes d'après certains barèmes, qui font état du nombre des centimes mis en

recouvrement et des taxes municipales qu'elle perçoit. On tient compte des charges qui pèsent déjà sur le contribuable du fait de ces impôts communaux. Pour calculer la subvention on évalue en prenant pour base la valeur du centime et le rendement des taxes, le nombre des centimes que la commune aurait dû voter si elle n'avait pas établi de taxes nouvelles. Les centimes représentatifs ainsi dégagés sont ajoutés aux centimes effectivement recouvrés pour déterminer la quotité de la subvention.

β) *Les diverses subventions.* — Mais une autre complication réside dans le fait que ces subventions sont réparties entre les communes par les soins des différents départements ministériels. Aussi devient-il très embarrassant pour une municipalité de savoir dans quel cas elle peut obtenir une subvention et à quel ministère elle doit s'adresser pour l'obtenir. Bien souvent la municipalité ignorante n'entreprend pas un travail ne sachant pas que pour ce travail elle peut obtenir une subvention. On voit encore ici combien la municipalité de la petite commune, isolée, incompétente, se trouve désavantagée : sans ressources propres elle ne peut entreprendre de travaux ; des subventions lui permettraient d'y remédier, elle les ignore.

Ces subventions cependant sont nombreuses et importantes.

Subventions du ministère de l'intérieur sur le fonds des jeux ou sur son budget : subvention pour la voirie notamment, pour des travaux d'assainissement, pour des travaux relatifs au cimetière, pour la création de lavoirs, pour les services de secours contre l'incendie, etc.

Subvention du ministère de la santé publique pour les établissements et les œuvres d'assistance et de bienfaisance.

Subvention du ministère de l'éducation nationale aussi, pour aider la commune à supporter les dépenses scolaires obligatoires, pour la création, l'agrandissement d'écoles, notamment pour la caisse des écoles, pour les bibliothèques scolaires, etc. Il encourage aussi concurremment avec le département l'enseignement post-scolaire agricole, en couvrant une partie de l'indemnité spéciale accordée à l'instituteur à cet effet, etc.

Subventions du ministère de l'agriculture enfin et surtout. D'abord, par l'aide gratuite apportée aux communes dans cer-

tains cas par le génie rural, ensuite, subventions proprement dites : pour l'électrification des campagnes, subvention qui peut aller de 33 à 50 % de la dépense ; pour l'adduction d'eau potable, seulement dans les communes dont la population ne dépasse pas 5.000 habitants et dont le centime ne vaut pas plus de 1.000 frs, ce qui est le cas des petites communes ; subventions pour les chemins ruraux, et à celle de l'Etat, le département peut ajouter une subvention facultative ; subventions pour améliorations agricoles diverses, etc.

Les subventions que la commune peut obtenir de l'Etat et du département sont donc nombreuses, mais actuellement la crise qui frappe les finances nationales, oblige l'Etat à étudier de plus près les demandes de crédits qui lui sont faites. Cependant la politique de travaux reste encouragée très notablement par l'Etat qui voit en elle un moyen de lutter contre le chômage et d'amener une reprise économique.

Mais les subventions ne sont accordées par l'Etat que dans les cas qui lui semblent particulièrement dignes d'intérêt. Il peut se trouver des cas où la commune ne peut obtenir l'aide ni de l'Etat ni du département, et où ses ressources sont insuffisantes : et cependant il peut s'agir de travaux intéressants pour la commune. Elle n'a pas alors d'autres ressources que l'emprunt.

c) L'EMPRUNT.

Soit que l'Etat lui refuse son aide, soit que cette aide soit insuffisante et que la commune ne puisse parvenir à faire toutes les dépenses nécessaires avec ses seules ressources, elle doit emprunter. Pour la petite commune, c'est une obligation fréquente et cette obligation lui enlève toute liberté quant à ses dépenses facultatives, en renforçant les droits de l'autorité de tutelle sur son budget.

La commune peut d'ailleurs réaliser ces emprunts de diverses façons : dans certains cas elle peut solliciter des avances à taux réduits de l'Etat ou de caisses de crédit agricole ; elle

peut encore emprunter dans les conditions du droit commun ; dans certains cas encore elle peut obtenir une bonification d'intérêt pour les emprunts par elle contractés.

1° *Prêts et avances à taux réduits.*

Dans certains cas la commune peut s'adresser à l'Etat ou aux caisses de crédit agricole, pour obtenir d'eux des prêts ou des avances à taux réduits.

La commune peut aussi obtenir des caisses locales et régionales de crédit agricole des prêts à taux réduits, lorsqu'il s'agit de travaux d'électrification, d'irrigation, d'assainissement des terres ou de protection contre les eaux.

Ce ne sont là que des cas exceptionnels, le plus souvent la commune contracte un emprunt.

2° *L'emprunt proprement dit.*

L'emprunt est un danger pour les finances locales, il engage, en effet, l'avenir de la commune. Chaque année avant de songer à entreprendre de nouveaux travaux, elle devra inscrire à son budget le paiement des intérêts de l'emprunt, chaque année elle devra amortir partiellement cet emprunt. Ainsi pendant des années la vie de la commune se trouvera paralysée par cette opération. Mais bien souvent la petite commune ne peut agir autrement.

Par exemple, la commune de Coulans et celle de Refranche (Doubs), durent faire en 1894 d'importantes réparations à l'église co-paroissiale. Les dépenses se montaient à frs: 9.266,25, or les ressources des deux communes n'étaient que de 453 frs. Elles durent contracter un emprunt amortissable en vingt ans, grâce à la vente de coupes extraordinaires de bois. Pour payer les intérêts de la dette, elles durent créer 6 centimes additionnels.

Les communes ont des facilités d'emprunt assez grandes.

Lorsqu'il s'agit d'un emprunt très peu important, la commune peut s'adresser simplement à un riche particulier qui

s'il a quelque lien avec la commune pourra même lui consentir des conditions avantageuses.

S'il s'agit d'une commune importante, on lui fera facilement crédit. Aussi pourra-t-elle essayer de placer son emprunt par voie de souscription publique. Les habitants de la commune, bénéficiaires des travaux à exécuter, souscriront volontiers à l'emprunt. Mais c'est un moyen que la petite commune ne peut employer.

Le moyen le plus fréquemment employé par la petite commune, c'est l'emprunt au Crédit Foncier. Le Crédit Foncier prête aux collectivités locales dans des conditions assez avantageuses. En principe la durée du prêt ne peut dépasser 30 ans. Il doit être remboursé par annuités égales comprenant l'intérêt et l'amortissement. Le taux du prêt est voisin de 5 %.

Mais d'autres établissements consentent aussi des prêts aux communes. C'est ainsi qu'elles peuvent emprunter dans des conditions analogues, à celles faites par le Crédit Foncier, à la Caisse des Dépôts et Consignations. La caisse autonome de retraites des ouvriers mineurs accorde aussi des prêts, au taux de 5 %, pour des sommes supérieures à 10.000 frs. Les communes peuvent enfin s'adresser aux caisses de capitalisation, aux Sociétés de Secours mutuel, etc.

3° *Les bonifications d'intérêt.*

Les emprunts peuvent constituer pour la commune une charge sérieuse, tant par l'amortissement annuel qu'ils demandent, que par l'intérêt annuel que doit verser la commune. Aussi l'Etat a-t-il songé à décharger en partie la commune de cette dette, en leur accordant une bonification d'intérêt, et en aidant surtout les plus faibles d'entre elles : les petites communes.

La loi du 28 Décembre 1931 a créé pour celà la Caisse de crédit aux départements et aux communes. Cet organe est chargé d'accorder aux communes des bonifications d'intérêts applicables aux emprunts contractés par elle pour tous les travaux d'utilité publique entrepris, pourvu que ces emprunts

aient été émis postérieurement à la promulgation de la loi, et à un taux ne dépassant pas le maximum fixé par arrêté ministériel.

Les 4/5 des ressources de la Caisse de crédit étaient destinés aux communes et répartis de la façon suivante :

1/15 pour les communes de plus de 30.000 habitants ;

2/15 pour les communes de 5.000 à 30.000 habitants ;

3/15 pour les communes de 1.500 à 5.000 habitants ;

6/15 pour les communes de moins de 1.500 habitants.

Ainsi c'étaient surtout les petites communes qui pouvaient profiter de l'aide accordée par la Caisse de crédit.

Mais depuis un décret du 8 août 1935, l'attribution est faite en tenant compte d'une part, de l'utilité économique et sociale des travaux projetés et des avis du ministre du travail et du ministre intéressé, et d'autre part, de la gestion et de la situation financière de la collectivité intéressée. Le taux de l'intérêt laissé à la charge de la commune sera d'au moins 2 % ; (L. 27 Juin 1934).

Si l'emprunt dépasse 300.000 francs, au-dessus de ce chiffre, la bonification sera moins importante. Un décret du 28 Août 1935 a réorganisé la caisse de crédit.

La petite commune retrouve donc en matière de finances des difficultés comme elle en a déjà trouvé dans tous les autres domaines de sa vie administrative.

En effet, elle supporte des dépenses obligatoires proportionnellement plus lourdes pour elle que pour les autres communes et elle est limitée dans ses dépenses facultatives par l'étroitesse de ses ressources. Ses ressources fiscales sont insuffisantes, d'abord ; puis en ce qui concerne les autres, certaines petites communes n'ont pas de domaine privé productif de revenus ; enfin en ce qui concerne les emprunts, si elles savent où s'adresser, le législateur a établi des règles étroites pour les empêcher d'en contracter dans certains cas, et cela d'ailleurs dans l'intérêt même des communes.

Ce n'est du reste pas la seule difficulté que rencontre la petite commune en matière de finances. Difficultés de tré-

sorerie certes, mais aussi incapacité de la municipalité bien souvent. Le maire de la petite commune ne sait pas établir son budget, il ne sait pas toujours ce que c'est qu'un budget, et il est obligé d'aller requérir l'aide du secrétaire de mairie du chef-lieu de canton, ou l'aide du sous-préfet. Il n'est guère, aujourd'hui, d'entreprise d'intérêt communal ou d'utilité communale que les municipalités ne puissent entreprendre et conduire à bonne fin, alors même que la commune ne dispose que d'un budget modeste. Mais là aussi la question pour la commune dont les ressources sont insuffisantes est de savoir user des avantages que la législation met à sa disposition. La municipalité de la petite commune en est le plus souvent incapable.

Sans ressources, incapable d'en trouver, la petite commune mènera dès lors une vie administrative réduite. Elle n'organisera pas de services, elle n'essaiera pas d'améliorer la condition de ses habitants, et la tendance qui se marque déjà de quitter les villages pour la ville ne fera que s'accroître. A la base de tout le problème des petites communes se trouve un problème financier. Il existe des petites communes. Veut-on les conserver ? Il faut leur permettre de vivre. Il faut les aider à organiser des services. Il faut leur fournir les ressources nécessaires à l'organisation de ces services. C'est un service d'assistance que l'Etat doit assurer, s'il ne sait pas fournir les solutions nécessaires pour remédier à un tel état de choses.

La faiblesse numérique de la population des communes peut donc être un danger pour celles-ci.

Elle entraîne en fait, l'impossibilité pour la commune de faire choix d'un conseil municipal, d'un maire, d'un adjoint, de fonctionnaires municipaux, aptes à remplir leurs fonctions dans des conditions satisfaisantes ; difficulté aussi de gérer convenablement son domaine, d'entreprendre de grands tra-

vaux, d'accomplir les actes relatifs aux services qui lui incombent ; difficulté accrue en raison de l'étroitesse du budget dont les recettes sont forcément réduites.

Une telle situation n'est pas sans répercussions sur la vie administrative, et les finances du département et de l'Etat. Il importe donc de chercher quelles sont les solutions que l'on peut envisager au problème des petites communes.

DEUXIÈME PARTIE

Les solutions au problème des petites communes

En face des charges que représentent pour l'Etat et le département les petites communes, le législateur ne peut pas ne pas essayer de les faire disparaître ou tout au moins de les atténuer par des solutions appropriées.

Depuis longtemps déjà le législateur et la doctrine s'en sont préoccupés. Il y eut des projets, il y eut des expériences, il y a l'exemple de ce qui se fait hors des frontières de la France. Dans cet ensemble on peut envisager trois grands groupes de solutions :

— d'abord, on peut accuser des inconvénients du régime municipal existant, la règle de l'uniformité qui met sur un pied d'égalité tous les groupements quelque soit leur importance. Cette règle de l'uniformité peut paraître mauvaise, on peut essayer de l'écarter en subordonnant la commune incapable à une unité administrative plus vaste, le canton par exemple, ainsi que cela eut lieu en l'An III. Ainsi première solution possible : abandon de la règle de l'uniformité, division des villes en plusieurs classes suivant leur population, utilisation du canton ;

— ensuite, on peut reconnaître les inconvénients que comporte la règle de l'uniformité tout en pensant que ses avantages sont une contre-partie à prendre en considération. Il ne s'agit donc plus ici de faire disparaître l'uniformité, mais bien d'essayer de pallier aux inconvénients que présentent les petites communes sans porter atteinte à la règle de l'uniformité. On tentera donc un effort tendant, d'une part, à empêcher l'accroissement du nombre des petites communes, d'autre part, à amener la disparition des petites communes existantes, soit en les supprimant purement et simplement, soit en les supprimant avec certaines modalités.

— enfin, sans porter atteinte à la règle de l'uniformité, on peut penser que la suppression d'une commune, même avec certaines modalités, présente encore de graves inconvénients

et chercher dans une troisième direction une solution. On peut, tout en maintenant la circonscription communale existante, essayer de pallier aux inconvénients que présente la petite commune en développant et en aménageant la collaboration entre les petites communes.

Chacune de ces solutions apporte au mal que sont les petites communes, un remède plus ou moins satisfaisant. Suivant les époques et l'évolution des idées, le législateur a choisi les unes ou les autres de ces solutions. Mais la timidité dont il a fait preuve dans leur application a eu presque le même résultat qu'une absence complète de choix.

CHAPITRE PREMIER

L'ABANDON DE LA REGLE DE L'UNIFORMITE ET L'UTILISATION DU CANTON

Le régime municipal tel qu'il existe aujourd'hui, comporte naturellement des imperfections que le temps a mis en lumière, et qui ont soulevé des critiques. Mais les auteurs de la loi municipale n'étaient pas sans avoir vu ces défauts, bien certainement, car depuis près d'un siècle la doctrine et les législateurs avaient discuté les mérites des différents régimes, avaient hésité à adopter l'un ou l'autre, avaient agi dans des sens divers.

Dès le début de la Révolution, on avait compris que le régime uniforme établi par la Constituante présentait des inconvénients et qu'il convenait de le réformer. Pour cela la doctrine d'abord, songea à abandonner cette règle d'uniformité et à établir un régime qui ne tenait plus compte de tous les groupements existants. Le projet prévoyait des circonscriptions plus vastes et d'égale grandeur. Bien que n'ayant pas abouti, il devait, transformé et modifié devenir une réalité avec la constitution de l'An III. L'expérience fut de courte durée. Cependant l'idée ne fut pas abandonnée, et, tout au long du siècle dernier, les projets se succédèrent, qui, rejetant la règle de l'uniformité, cherchaient dans l'utilisation du canton un remède aux inconvénients des petites communes.

En subordonnant toutes les communes qui n'atteignent pas une certaine importance à une unité administrative plus vaste

comme cela eut lieu en l'An III, on pourrait arriver à supprimer leurs inconvénients ; on pourrait en diminuant pour chacune le nombre de leurs administrateurs les choisir mieux, obtenir donc des services mieux gérés, qui fonctionneraient plus facilement ayant une trésorerie plus à l'aise.

En prenant, comme en l'An III, le chiffre de 5.000 habitants pour permettre à une commune d'avoir sa municipalité particulière, les communes qui auraient leur municipalité deviendraient l'exception, et les petites communes, en voyant disparaître leurs inconvénients garderaient cependant un semblant d'organisation, une certaine représentation qui flatteraient leur amour-propre. Quant aux plus importantes, le régime spécial auquel elles seraient soumises se justifierait par leur importance même et ne prêterait donc pas aux critiques des autres communes.

Mais le régime de l'An III a été violemment attaqué, et en effet il n'était pas sans avoir de sérieux inconvénients. Sans s'en tenir à ce régime, sans s'en tenir aux projets et propositions qui le suivirent en France, on peut trouver d'autres exemples de régimes où l'uniformité n'existe pas en matière d'administration locale, où l'on s'est servi d'une unité administrative plus importante que le simple groupement d'habitant. L'Algérie, l'Angleterre, en particulier, offrent des exemples semblables. Aux colonies, à l'étranger donc, l'étude des régimes municipaux peut permettre de découvrir une solution au problème des petites communes.

Aussi convient-il d'étudier ce que fut et ce que donna le régime de l'An III, les projets ou propositions tendant à utiliser le canton depuis l'An III, les solutions se rapprochant de celles de l'An III, et notamment celle de l'Algérie et celle de l'Angleterre.

A. — L'EFFORT DE L'AN III. SON RENDEMENT.

Dès 1789, on s'était rendu compte des inconvénients de l'uniformité avant même la loi des 2-14 décembre 1789.

a) DE 1789 A L'AN III

La Constituante connut déjà les discussions relatives au régime municipal. Alors que Rabaut Saint-Etienne demandait qu'à l'intérieur du département il y eut une municipalité dans toutes les provinces, projet qui finit par triompher avec la loi des 2-14 décembre 1789, Thouret au contraire, désirait une division du territoire en grandes communes.

Le projet de Thouret, député de Rouen, fut exposé dans son rapport au nom du Comité de Constitution publié le 29 septembre 1789 (1). La France devait être divisée en 80 départements carrés, eux-mêmes divisés en 9 districts ou communes de 36 lieues carrées, soit 720 districts, subdivisés en 9 cantons par commune. Il n'y avait donc que 6.480 « cantons » en France, c'est-à-dire infiniment moins de communes qu'aujourd'hui. Ces communes n'avaient pas les inconvénients de nos petites communes.

Thouret disait de ces communes : « Vous augmenteriez par
« là les forces de chaque municipalité en rassemblant en un
« seul point toutes celles d'un même territoire que leur dispersion actuelle réduit à l'inertie... Les villes et les paroisses
« de campagne auraient chacune une *agence* sous le titre de
« *bureau municipal* qui veillerait à leurs intérêts locaux, et
« correspondrait pour leurs besoins avec le conseil de la municipalité commune.

« Il résulterait de ce régime de municipalités une foule
« d'avantages dont elles n'ont pas paru susceptibles jusqu'ici ;
« la faiblesse de celles qui subsistent maintenant excepté dans
« quelques grandes villes, les expose à être aisément réduites
« par l'intrigue ou subjuguées par l'autorité ; de là la dissipation des deniers communaux, les entreprises inconsidérées, les dettes élevées au-dessus des moyens, et tant de déli-
« bérations inspirées par l'esprit particulier à la ruine de l'intérêt général. »

Thouret avait donc vu les dangers des petites communes, et il les supprimait, sans faire disparaître cependant complète-

(1) *Avant Moniteur*, p. CXXV, Mardi 29 septembre 1789. *Moniteur Universel*, n° 64 et 65, 28 et 29 septembre 1789.

ment l'individualité des villes et paroisses de campagnes. Son projet fut repoussé par la Constituante.

Mais le régime des petites communes présentait des imperfections, aussi fut-il vigoureusement attaqué, sous la Législative et la Convention. On demande la réduction du nombre des communes. La petite commune a pourtant des partisans ardents. Le 18 mai 1793, Pierre Florent-Louvet déclare : « Aux grandes communes il faudrait un chef-lieu. Eh bien ! ce chef-lieu par la nature même des choses deviendrait nécessairement le maître de toute l'administration... Voulez-vous tout à coup ramener les campagnes à l'ignorance des choses publiques d'où la Révolution les a fait sortir ? » Plus tard Hérault de Séchelles dit encore : « Pouvions-nous ne pas consacrer les municipalités si nombreuses qu'elles soient ? Ce serait une ingratitude envers la Révolution, et un crime contre la liberté. »

Les partisans des grandes communes mettent aussi en avant de sérieux arguments. Cambacérès le 21 mai 1793 dit : « Elles doivent se former en raison combinée du territoire et de la population de manière qu'il y ait toujours parmi les associés un assez grand nombre de sujets propres à être appelés à la surveillance des besoins de la famille, et que les distances soient assez rapprochées du centre commun pour qu'on puisse y aboutir sans une trop grande perte de temps... »

b) LE RÉGIME DE L'AN III

Les critiques et les attaques contre les petites communes aboutirent à la constitution de l'An III qui organisa un régime de grandes communes. L'expérience de l'An III fut relativement courte puisqu'elle s'étend du 5 Fructidor An III, au 22 Frimaire An VIII, soit un peu plus de quatre ans. Elle souleva cependant de nombreuses critiques, avant son application même et lors de la discussion du projet de constitution. Sa mise en application n'arrêta pas les attaques, et même depuis l'An VIII l'expérience des municipalités de canton est restée très critiquée.

1° *La discussion du projet.*

Un comité de onze membres, parmi lesquels Daunou et Boissy-d'Anglas, fut chargé de préparer le projet de la nouvelle constitution. Le 5 Messidor An III (2) Boissy d'Anglas, au nom de cette commission, prononça un discours dans lequel il exposait les idées principales du Comité des Onze, en s'élevant en particulier contre le nombre trop grand de municipalités.

Le projet était ainsi présenté par Boissy d'Anglas : « Au lieu de tant de municipalités nous vous proposons d'en établir une seule dans chaque canton. » Et Berlier : « Il sera plus facile à chaque commune de trouver un officier municipal instruit que d'en trouver 6 ou 8. Ces officiers municipaux choisis dans chaque commune se réuniront en un lieu central et formeront l'administration du canton ; elle aura un président et un agent municipal choisis dans toute l'étendue du canton, ils seront particulièrement chargés de la direction des affaires. »

Et le 20 Messidor An III, toujours sur le projet des municipalités de canton Daunou disait que : « les administrateurs étant moins nombreux seraient mieux choisis et mieux appliqués. »

La discussion du projet commença le 22 Messidor. Deux articles surtout furent critiqués : l'article 3 : « Chaque département est distribué en cantons, et chaque canton en communes » et l'article 10 du titre VI : « Le pouvoir exécutif nomme auprès de chaque administration départementale et municipale un commissaire qu'il révoque lorsqu'il le juge convenable, ce commissaire surveille et requiert l'exécution des lois. »

Contre l'article 3 on disait que l'organisation des municipalités cantonales rendrait plus difficile la surveillance du pouvoir central en raison de la trop grande quantité de cantons ; qu'il serait difficile de trouver des administrateurs compétents

(2) *Moniteur Universel*, 8 Messidor, An III, N° 281 et suivants.

pour gérer convenablement les affaires des municipalités cantonales ; que la gratuité des fonctions en écarterait les pauvres ; que l'éloignement empêcherait aussi beaucoup de citoyens de s'occuper des affaires cantonales (3). Mais le texte fut défendu par Berlier, Daunou, Boissy d'Anglas, qui firent le procès du district intermédiaire inutile dont la suppression devait simplifier l'administration.

Contre l'article 10, on disait que les fonctionnaires nommés, ignorant les besoins des populations, seraient des tyranneaux ; qu'ils seraient choisis à la faveur, que mieux vaudrait les faire élire par le peuple, ou les faire choisir par le gouvernement sur une liste présentée par les électeurs (4). Mais Thibeaudeau et Daunou répliquèrent en alléguant la nécessité pour l'exécutif d'être représenté auprès des administrations départementales et communales. Une des causes principales de l'anarchie sous le régime de 1789, disent-ils, résidait dans l'impuissance du gouvernement à se faire obéir par ces administrations qui refusaient d'exécuter ses ordres ; on ne pouvait les y contraindre puisque ceux qui étaient chargés de surveiller l'exécution des lois étaient élus par le peuple tout comme les membres de ces administrations. Il faut donc que le gouvernement puisse choisir lui-même ses agents puisque c'est lui qui a la responsabilité de faire exécuter les lois. Ainsi il pourra se faire obéir ou tout au moins il sera renseigné exactement. D'après Thibeaudeau et Daunou, les administrations locales ne sont que des organes du pouvoir exécutif, et, logiquement, c'est à celui-ci seul qu'il devait appartenir de nommer leurs membres.

Malgré les critiques faites ces articles furent adoptés et devinrent les articles 5 et 191 de la constitution du 5 Fructidor An III.

2° *Les municipalités de canton.*

La constitution de l'An III bouleversait complètement ce qui avait existé jusque là en matière d'organisation adminis-

(3) *Moniteur Universel*, n° 292, p. 1177.

(4) *Moniteur Universel*, 10 Thermidor, an III, n° 310.

trative. C'est ainsi qu'elle établit les municipalités de canton.

Article 174. — Il y a dans chaque département une administration centrale, et dans chaque canton une administration municipale au moins.

Article 178. — Toute commune dont la population s'élève de 5.000 jusqu'à 100.000 habitants a pour elle seule une administration municipale.

Article 179. — Il y a dans chaque commune dont la population est inférieure à 5.000 habitants, un agent municipal et un adjoint.

Article 180. — La réunion des agents municipaux de chaque commune forme la municipalité de canton.

La constitution bouleversait ce qui avait existé jusque là, aussi bien en ce qui concerne l'organisation municipale, qu'en ce qui concerne les administrateurs, et en ce qui concerne leurs attributions.

a) L'organisation cantonale. — La constitution de l'An III divisait les communes en trois catégories suivant leur population : celles de moins de 5.000 habitants, celle de 5.000 à 100.000, celles de plus de 100.000 habitants.

Il semble que, logiquement, on aurait dû grouper toutes les municipalités de façon à former des municipalités de 5.000 habitants. Mais cela eût nécessité un travail très compliqué ; il était plus simple de prendre la division déjà existante, c'est-à-dire le canton. D'après l'article 3 du décret du 22 décembre 1789 chaque district était partagé en divisions appelées cantons, d'environ 4 lieues carrées.

Pour les communes de moins de 5.000 habitants, l'activité municipale était transportée au chef-lieu de canton où siégeait la municipalité de canton. Dans chaque commune il y avait un agent municipal et un adjoint. Un président de l'administration était choisi dans tout le canton.

Les agents municipaux se réunissaient au chef-lieu de canton tous les décadis. En cas de nécessité, le président, et même en cas d'urgence l'agent municipal du chef-lieu, pouvaient les convoquer plus souvent.

Auprès de chaque administration municipale, le directoire exécutif nommait un commissaire.

Un autre régime était prévu pour les communes de 5.000 à 100.000 habitants, un enfin pour les communes de plus de 100.000 habitants. Lorsqu'une commune atteignait 5.000 habitants, on lui donnait une administration spéciale ; si ce chiffre n'était plus atteint, on la lui retirait. Lorsqu'une ville de 5 à 100.000 habitants était chef-lieu de canton, les communes voisines n'y étaient pas rattachées pour leur administration municipale, elles formaient un canton forain (5).

β) *Les administrateurs des municipalités cantonales.* — La constitution de l'An III prévoit plusieurs sortes d'administrateurs pour les municipalités de canton.

Il y a d'abord le président de l'administration municipale, qui dans le canton rural, est élu par le canton tout entier. Il n'a pas d'autres attributions que celles de président d'assemblée.

Puis pour les municipalités de canton le commissaire du directoire exécutif. Il est nommé par l'exécutif. Il doit être âgé de 25 ans et résider depuis un an dans le canton (article 192). Il surveille et requiert l'application des lois. Il assiste à toutes les délibérations de l'assemblée municipale qui ne prend aucune décision sans l'avoir entendu.

Une circulaire du 27 Frimaire An IV définit bien son rôle :
« Le commissaire doit seulement donner son avis et porter la
« parole en présence de l'administration. C'est à elle à apprécier les dires et les réquisitions du commissaire, sans que
« celui-ci coopère à l'acte résultant de la délibération. »

Le commissaire rend compte à l'administration supérieure qui peut suspendre les administrations locales, ou annuler leurs décisions. Il doit renseigner le gouvernement sur la situation politique et économique du canton (6).

Ses attributions s'accroissent à mesure que l'on se rendit

(5) Voir « Les constitutions et les principales lois politiques de la France ». Léon Duguit et Henri Monnier, p. 78 à 118.

(6) Il devait même aider à rechercher les émigrés et les prêtres réfractaires.

compte du peu d'aptitude des administrateurs à remplir leur lourde charge.

Les agents municipaux qui existaient dans chaque commune, avec un adjoint, avaient en effet des pouvoirs étendus, pouvoirs propres, et pouvoirs délégués par l'administration municipale, comme nos maires d'aujourd'hui.

Pouvoirs propres d'une part : ils ont la direction de la police dans la commune, ils recherchent et constatent les crimes, les délits, les contraventions, ils ont le droit de requérir la force publique en cas de nécessité ; ils représentent la commune en justice et dans le cas de demande en réduction d'impôts ; ils sont officiers de l'état-civil.

Pouvoirs délégués par l'administration municipale d'autre part : ils veillent à l'exécution des décisions de l'assemblée ; ils fournissent à l'administration les renseignements nécessaires pour établir la répartition de l'impôt entre les communes et d'une manière générale lorsqu'il s'agit de prendre une décision intéressant la commune.

Ainsi la municipalité de canton comprend des administrateurs dont les pouvoirs sont très différents.

γ) *Rôle des municipalités de canton.* — Les municipalités de canton, toutes dotées d'un budget, ont toutes les mêmes pouvoirs.

Elles votent le budget qui comporte des recettes ordinaires : 1/10 du produit des patentes perçues dans le canton, la moitié des amendes, des centimes additionnels à la personnelle et à la foncière dont le maximum est fixé chaque année ; recettes spéciales aussi : « location ou vente des biens communaux, locations de halles, etc. »

Quant aux dépenses, certaines étaient cantonales : traitement du juge de paix, du greffier, fêtes publiques, etc. ; d'autres communales, qui étaient supportées par les contribuables de chaque commune : voirie, entretien des fossés, garde des bois communaux, etc. La plupart de ces dépenses étaient obligatoires.

Le budget était approuvé par l'administration centrale. Les comptes des recettes et dépenses établis par l'agent municipal

et le percepteur étaient soumis pour vérification chaque année à l'administration municipale et un contrôle supérieur était exercé par les administrateurs du département.

Dotée d'un budget, la municipalité cantonale pouvait exercer un certain nombre d'attributions ; attributions d'administration générale et fonctions propres au pouvoir municipal (7).

Fonctions d'administration générale : le gouvernement se déchargeait sur elles d'un certain nombre de fonctions d'ordre militaire ou policier. Dans chaque commune devait être organisée une compagnie de garde-nationaux comprenant tous les hommes de 18 à 60 ans, sous la présidence d'un administrateur. Elle établissait la liste des hommes pouvant être enrôlés. Elle avait des attributions de haute-police : surveillance des nobles, recherche des émigrés et des prêtres réfractaires.

D'autre part elle avait des fonctions propres au pouvoir municipal : régie des biens et revenus communaux, règlement des dettes locales, exécution des travaux publics, répartition des contributions directes, etc.

Malgré cette organisation minutieusement prévue, les municipalités de canton ne donnèrent pas complète satisfaction, leur fonctionnement fut même bien souvent défectueux (8).

C) LA CRITIQUE DU RÉGIME DE L'AN III

Le régime des municipalités de canton connut une sérieuse opposition. D'abord parce qu'il aboutissait à la suppression de plus de 30.000 municipalités, qui ne se résignèrent pas facilement à perdre leur administration personnelle, leur budget ; ensuite la paroisse présenta une résistance de fait à l'application du régime ; il ne plaisait pas aux communautés d'habitants qui possédaient des biens, de les voir gérer par la municipalité de canton et de perdre une partie de leur fruit. Le régime d'ailleurs ne fonctionna pas d'une manière satisfaisante.

(7) Voir loi du 21 Fructidor an III, articles 18-21.

(8) On ne saurait ici entrer dans la description du fonctionnement du régime de l'an III. M. Vergues, dans sa thèse très complète sur « Les municipalités de canton de l'an III ». Toulouse 1902, en a d'ailleurs donné un tableau intéressant, p. 162-309.

Un premier grief, c'est que ce régime ne tient pas compte des intérêts spéciaux de chaque commune. Il enlève à la commune la connaissance de ses affaires pour la confier à une assemblée cantonale, en faisant abstraction du caractère de groupement économique qu'est la commune. Ses intérêts sont confiés à des administrateurs trop éloignés pour les bien connaître, influencés par des intrigues et des rivalités de clocher. Il est vrai que chaque commune est représentée, mais tous les agents n'ont pas la même valeur, la même ardeur, d'où des inégalités, des injustices pour les communes mal représentées.

D'autre part, les communications sont difficiles, chaque agent doit faire plusieurs kilomètres pour se rendre au chef-lieu. Or les routes sont en mauvais état, et les agents, cultivateurs, ne négligent ni leurs travaux, ni leurs marchés, d'où mauvais fonctionnement des assemblées. « Avec la meilleure
« volonté du monde, citoyens administrateurs, nous différons
« quelquefois des mois entiers à vous donner les instructions
« que vous nous demandez. D'où provient ce retard ? De ce
« que l'administration n'est jamais complète. Il manque tou-
« jours quelque agent, il faut attendre à la séance d'après pour
« l'informer de ce que veut l'administration départementale,
« quelquefois il ne peut pas donner les renseignements sans
« revenir dans sa commune. Voilà deux séances passées sans
« vous répondre ; ce ne serait encore rien si nous obtenions
« tout ce que nous demandons ; mais il arrivera très souvent
« que ce même agent ne viendra pas, ou ne se sera pas rappelé
« de la commission qui lui avait été confiée. Il faut, nous direz-
« vous, leur écrire une lettre par un express, mais qui paiera
« l'express ? » (9).

De plus bien souvent les attributions sont au-dessus des forces des municipalités. Les agents ne sont ni prêts, ni assez indépendants pour répartir et percevoir l'impôt, établir les listes de conscription, surveiller les prêtres et les émigrés ; ils deviennent de vrais tyrans parfois.

En l'An VIII, Delpierre dira : « Qu'a produit le système
« des cantons ? Une administration inactive, tardive, embar-

« rassée. Tous ceux qui ont administré savent que le quart
« des administrations de cantons ne marchaient jamais faute
« d'hommes pour diriger le travail, et que dans les autres
« quarts tout était fait par un seul, ou le président de can-
« ton, ou le commissaire du Directoire et le secrétaire. »

Devant les oppositions, la Constitution du 22 Frimaire An VIII, revint au régime des petites communes. Son article 1^{er} est ainsi conçu : La République française est une et indivisible ; son territoire européen est distribué en départements « et arrondissements communaux ».

Ainsi, en l'An VIII, la petite commune a définitivement triomphé.

Cependant les municipalités de canton n'eurent pas que des inconvénients. L'œuvre était parfaitement défendable, mais l'expérience ne fut pas assez longue, et surtout ne fut pas faite dans une période favorable. Les administrations précédentes avaient fait plus mal. Avec l'An III, il y eut moins d'administrateurs, placés plus loin, ils tenaient moins compte des querelles locales. Les commissaires, âme de l'administration cantonale, remplaçaient avantageusement les procureurs syndics élus de la loi de 1789.

Si le fonctionnement des municipalités cantonales fut défectueux, c'est en raison des difficultés de toutes sortes qu'elles rencontrèrent, du trop grand nombre d'attributions qui leur étaient imparties. Avec des attributions plus réduites, en d'autres temps, l'institution eut été viable.

B. — LES PROJETS ET PROPOSITIONS D'ORGANISATION CANTONALE DEPUIS L'AN III

Le régime de l'an III avait son intérêt, s'il ne dura pas longtemps, il laissa cependant un souvenir profond, et de nom-

(9) Archives départementales de l'Aveyron, Série L. Lettre de Durand, président de l'Administration de Saint-Félix-de-Sorgue, 18 Fructidor, an IV.

breux projets d'utilisation du canton se sont succédés depuis. Ces projets n'ont d'ailleurs pas tous le même but. Alors que les uns tendent à pallier aux inconvénients que présentent les petites communes, et se rapprochent ainsi de l'esprit de la Constitution de l'An III, les autres ont pour but de remédier aux inconvénients que présentent l'arrondissement. Ainsi les auteurs de ces projets envisagent soit la commune, soit l'arrondissement. Ces projets sont pourtant tous intéressants pour la commune en ce qu'ils cherchent à donner une organisation à la circonscription administrative la plus proche de la commune.

Depuis l'An III, les projets d'organisation cantonale en France ont été nombreux. Alors que l'arrondissement semble une circonscription trop vaste dans laquelle il serait difficile d'obtenir la cohésion et la communauté d'intérêts nécessaires entre les groupements que cette circonscription comprendrait, le canton a paru ne présenter aucun de ces inconvénients.

« Le canton, avec sa population moyenne de 12 à 13.000 habitants, ses dimensions restreintes, ses intérêts homogènes et ses facilités de communication » ⁽¹⁰⁾ paraît au contraire ne comporter que des avantages. Aussi est-il tout désigné pour devenir le centre autour duquel doivent se grouper les petites communes trop faibles pour agir isolément. Mais cette subordination des communes au canton n'implique pas forcément leur annihilation complète. Les projets sont du reste variés.

En 1821, un projet de Villèle propose la restauration des conseils cantonaux. Rejeté par la droite comme dangereux, par la gauche comme insuffisant, il ne connut pas de suite.

En 1822, dans une brochure : *Des communes et de l'aristocratie*, M. de Barante critique les municipalités rurales, faibles, et ignorantes, et montre la nécessité de les surveiller, de les aider.

(10) Projet Goblet, 1882. *J. O. Documents parlementaires*. Annexe 832, page 1465.

En 1831 ⁽¹¹⁾ à propos de la loi municipale, un projet propose la création de conseils cantonaux en ne leur donnant qu'un droit de contrôle et d'appel sur les conseils municipaux.

En 1833, ⁽¹²⁾, la question est reprise lors de la discussion des lois sur les conseils généraux et d'arrondissement. M. Lherbette fit remarquer que « pour toute commune grande ou petite, les « intérêts excentriques qui sont quelquefois les plus forts, sont « cantonaux et non arrondissementaux.. » M. Bresson, auteur de la proposition conclut : « La plaie de notre organisation « départementale, c'est l'isolement ; voilà l'obstacle qui s'op- « pose à toutes les améliorations que réclame l'intérêt gén- « ral. » Cette proposition de 1833 fut écartée par la Chambre des Pairs. Le 4 Avril, dans son rapport, M. de Barante disait : « La commission bien que persuadée des avantages manifestes « du régime cantonal, ne croit pas devoir vous le proposer « expressément, elle a voulu le soumettre seulement à vos « réflexions. »

Cependant l'idée ne fut pas abandonnée, et en 1837, le rapporteur de la loi municipale, Vivien, reprit le projet d'organisation cantonale. Selon lui, les assemblées cantonales devaient s'occuper avec beaucoup de profit de nombreux services qui exigent une action commune, comme la voirie, la police rurale. Elles pourraient créer des fondations de bienfaisance, des hospices, que le défaut de ressources nécessaires interdit à la plupart des communes françaises. L'article 59 de la loi portait que les maires se réuniraient au chef-lieu de canton pour délibérer sur les matières soumises par le préfet, ou confiées spécialement à cette assemblée par la loi. Il fut particulièrement défendu par Odilon Barrot, alors qu'au contraire M. de Rémusat demandait son rejet car, d'après lui, il n'y a pas d'intérêts cantonaux, et les réunions de maires de l'article 59 n'étaient que de simples réunions que le gouvernement pouvait toujours provoquer. « A quoi bon, disait-il,

(11) E. 1829 (*Moniteur Universel*, 10 février 1829, p. 172). Martignac rappela aussi que quelques publicistes recommandaient « l'administration par canton ». Mais il s'opposait à ce système.

(12) *Moniteur Universel*, pages 55 et suivantes, 1833.

« appeler les citoyens à délibérer quand ils n'ont rien à discuter ensemble. » La proposition fut écartée.

En 1848, lors de la discussion des articles 77 et 78 de la constitution, l'idée est encore reprise. On constate alors que tous les partis sont tombés d'accord, et que le monarchiste Béchard se rencontre avec le républicain Pascal Duprat dans la même apologie du canton ⁽¹³⁾.

Vivien, rapporteur du projet pour la section de législation du Conseil d'Etat, chargée de le préparer, fit ressortir l'importance croissante du canton. Le projet en lui-même était assez peu hardi. Le canton n'avait à peu près que les attributions du conseil d'arrondissement, mais il ne se voyait accorder ni budget, ni personnalité civile. A la commission de législation, Odilon Barrot voulut modifier le projet déposé le 12 juillet 1851. Il proposa de remplacer les délégués élus par les conseils municipaux, par les maires. Il propose aussi d'élargir les attributions des assemblées cantonales mais toujours sans leur accorder la personnalité civile ni leur donner de budget. Il marquait toutefois nettement son intention de ne pas faire revivre le régime de l'An III. « Cette constitution, dit-il, absorbait les communes rurales dans une grande commune cantonale, elle les transformait en simples sections de communes... l'individualité communale se trouvait peu à peu anéantie » ⁽¹⁴⁾. Puis vint le coup d'Etat et la proposition ne connut pas de suite.

En 1870, Emile Ollivier constitua une grande commission extra-parlementaire de décentralisation avec Odilon Barrot comme président. Le projet de cette commission fut porté en 1871 devant l'Assemblée Nationale par de Barante et Waddington. Il donnait enfin au canton la personnalité civile et un budget, mais il ne fut pas retenu.

(13) *Moniteur Universel*, 19-20-21 octobre 1848.

(14) *Moniteur Universel*, 2^e semestre 1851, p. 2235, Rapport d'Odilon Barrot. Le 26 décembre 1850, l'Assemblée avait d'ailleurs repoussé par 516 voix contre 62 une proposition de la gauche socialiste, Benoît et Charassin tendant à restaurer purement et simplement les municipalités de canton de l'An III.

En 1879, Le Maguet propose la suppression des conseils d'arrondissement, et leur remplacement par des conseils cantonaux, dont les membres sont élus par les conseils municipaux, et qui reçoivent, possèdent, contractent, comme les établissements d'utilité publique ⁽¹⁵⁾.

En 1881, s'adressant aux électeurs de Belleville, Gambetta dit quelques mots en faveur de l'organisation cantonale : « Je
« pense que nos communes de France que je trouve trop peti-
« tes, devraient être groupées de manière à porter leur existen-
« ce et leur développement au canton. Le canton, voilà pour
« moi le point de départ d'une réorganisation administrative
« du pays » (16).

En mars 1882, Antonin Dubost et Bastid, proposent la création d'un conseil cantonal comprenant le conseiller général, le ou les conseillers d'arrondissement, plus des délégués des conseils municipaux, en nombre variable, de 1 à 5, suivant la population des communes. Ce conseil tiendrait quatre réunions par an, après les réunions des conseils municipaux. Il aurait la personnalité morale ⁽¹⁷⁾.

La même année, en mai 1882, un projet Goblet fut encore présenté. Le conseil cantonal devait comprendre un délégué élu par commune si le canton comprenait douze communes ou plus, sinon, deux délégués par communes. La présidence appartiendra de droit au conseiller général, mais l'assemblée sera libre de choisir son vice-président. Comme dans le projet Dubost-Bastid, le ou les conseillers d'arrondissement en font partie aussi. Ainsi, il y a toujours au moins quatorze membres à ce conseil ; Goblet y attache une grande importance. « Une
« assemblée qui n'aurait compris que quatre ou cinq membres
« n'aurait pas présenté les éléments de capacité et d'activité
« suffisants. » Chaque délégué de plus, a un suppléant.

Le conseil devait avoir quatre sessions ordinaires par an.

(15) *J. O.* 1880. Documents parlementaires, p. 1153 et suivantes.

(16) Frémiet. — Le canton dans l'organisation administrative française, page 109.

(17) *J. O.* 1882. Documents parlementaires. Annexe 629, p. 897 et suivantes.

Ses attributions étaient plus larges que celles prévues dans tous les projets précédents. Doté de la personnalité civile complète et d'un budget, il devait être véritablement utile et viable. Le projet cependant n'aboutit pas ⁽¹⁸⁾.

Puis ce sont les propositions Colfavru, qui reproduit de nombreuses dispositions du projet Goblet, mais supprime l'arrondissement ⁽¹⁹⁾ et Maurice Faure, qui se rapproche également du projet Goblet ⁽²⁰⁾.

En 1898, une proposition Boudenoot prévoit l'organisation de conseils cantonaux élus directement au scrutin de liste. Ils comprenaient de sept à quinze membres, nommant chaque année le président, le vice-président et le secrétaire. Ils se réunissaient une fois par mois, et avaient des attributions assez semblables à celles qui étaient indiquées dans la proposition Goblet. Ils étaient dotés de la personnalité civile et d'un budget. Le projet qui conservait les conseils d'arrondissement prévoyait l'organisation de conférences intercantionales pour les objets d'intérêt commun ⁽²¹⁾.

En 1914, le rapport de M. Perreau-Pradier, sur la création de conseils cantonaux propose la suppression de l'arrondissement, le canton au contraire s'occupera de toutes les affaires que le conseil général trop éloigné pourrait difficilement traiter, mais qui ne peuvent être convenablement traitées dans le cadre trop étroit de la commune ⁽²²⁾.

A l'Académie des Sciences morales et politiques, le 22 juin dernier, M. Jacques Bardoux, au nom du comité technique pour la réforme de l'Etat, analysant les réformes nécessaires à apporter à l'administration locale propose à la place de conseils d'arrondissement, un conseil cantonal formé de délégués des municipalités et de notables désignés par elles. Pré-

(18) *J. O.* 1882. Documents parlementaires, p. 1465 et suivantes.

(19) *J. O.* 1887. Documents parlementaires. Annexe 1499, p. 267 et suivantes.

(20) *J. O.* 1895. Documents parlementaires. Annexe 1208, p. 237 et suivantes.

(21) *J. O.* 1898. Documents parlementaires. Annexe 303, p. 139 et suivantes.

(22) *Revue du droit public*, 1914. R. Brunet. Chronique du mouvement législatif, p. 204.

sidé par le sous-préfet, ce conseil donnerait des avis à l'autorité préfectorale pour gérer les entreprises d'un syndicat intercommunal (23).

Ainsi de nombreux projets sont venus essayer de remédier aux défauts du régime existant par l'organisation cantonale. Ils ne semblent pourtant pas devoir aboutir encore. Si l'organisation cantonale a ses partisans ardents, elle a aussi ses détracteurs, non moins empressés à dénoncer ses défauts que les premiers à vanter ses qualités.

C. — SOLUTIONS SE RAPPROCHANT DE CELLE DE L'AN III

Alors qu'il n'existe plus en France d'organisation cantonale qu'à l'état de souvenir ou de projets, on peut trouver dans les colonies françaises même, et à l'étranger, des régimes administratifs rappelant par bien des points le régime de l'An III. Il est intéressant de décrire rapidement les plus caractéristiques, le régime municipal algérien, et celui des paroisses anglaises.

a) LE RÉGIME MUNICIPAL ALGÉRIEN

Sans remonter dans l'histoire de l'organisation administrative, dans l'organisation coloniale, on trouve un régime qui s'apparente au régime de l'an III, c'est le régime des communes mixtes algériennes.

En Algérie, les communes ne correspondant pas forcément aux groupements d'habitants qui existent, ce sont des créations administratives, dont la circonscription est beaucoup plus étendue que celle des communes françaises. Dans ces communes, les groupements naturels sont souvent organisés d'une manière analogue aux sections de communes françaises.

(23) *Le Temps*, 25 juin 1935. Académie des Sciences Morales et Politiques. Nous avons été obligés de ne nous en référer qu'à l'article du *Temps*, le *Bulletin des Séances et Travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques* donnant le compte rendu de la séance du 22 juin 1935 n'ayant pas encore paru chez Sirey.

Les communes mixtes constituées en 1868 présentent ces caractères. Elles ont environ la taille d'un arrondissement français. Elles réunissent, sous une même autorité, des centres européens et des douars indigènes.

La commune mixte est créée par arrêté du gouverneur général. Elle est administrée par un administrateur de commune mixte, nommé par le gouverneur général, recruté au concours. Cet administrateur est assisté d'adjoints français et de caïds indigènes, et d'une commission municipale élue pour 6 ans par les citoyens français, les caïds indigènes désignés par le gouverneur général et les présidents des djemaas des douars de la commune mixte.

Les douars de la commune mixte sont des groupements naturels d'indigènes, dotés de la personnalité juridique. Ils rappellent la commune proprement dite.

Ses intérêts patrimoniaux sont gérés par une assemblée élue par le corps électoral indigène, la djemaa. Elle désigne son président qui, dans la commune mixte, siège à la commission municipale. Dans les communes de plein exercice, c'est-à-dire soumises à la loi de 1884 avec certaines réserves, il a voix consultative aux délibérations du conseil municipal portant sur les intérêts du douar.

La jurisprudence considère le douar comme une simple section de commune, cependant il existe certaines différences. Le douar, au contraire de la section, possède une représentation permanente qui participe à la gestion des biens du douar, et même à certaines mesures d'administration générale. Aussi, et c'est en cela que le douar apparaît comme intéressant, la petite commune, la djemaa est une sorte de conseil municipal à attributions restreintes.

On pourrait donc envisager la possibilité de restreindre les pouvoirs des conseils municipaux des petites communes, pour confier certaines de leurs attributions à une unité administrative plus importante, par exemple au canton. C'est en somme le retour au régime de l'an III.

b) LE RÉGIME MUNICIPAL ANGLAIS

A l'étranger aussi, des régimes municipaux peuvent être intéressants à étudier à propos du problème des petites communes. Le régime des paroisses anglaises, plusieurs fois remanié au cours de ces dernières années, est de ceux-ci.

Le régime administratif anglais a longtemps été très complexe. On a pu définir : « Un chaos de circonscriptions, un chaos d'autorités, un chaos de taxes » (24). Le « local government act » de 1894 est venu simplifier ce régime en établissant une distinction entre les petites paroisses de moins de 300 habitants dotées d'un régime rudimentaire, où est maintenu le principe de l'administration directe par les habitants réunis en « Assemblées paroissiales », et les communes de plus de 300 habitants, où l'assemblée paroissiale délègue une partie de ses pouvoirs à un corps électif, le « conseil de paroisse ».

En ce qui concerne les paroisses de moins de 300 habitants, le local government act, a prévu un régime assez comparable à l'organisation de l'An III, ou plus encore peut-être à celle des douars. Les paroisses de moins de 300 habitants peuvent être groupées, si elles le consentent, par le conseil de comté. Dans ce cas, il y a un conseil de paroisse pour le groupe tout entier qui peut être considéré comme une paroisse unique de plus de 300 habitants. Mais chaque paroisse du groupe conserve son assemblée paroissiale particulière, donc en partie son individualité.

Une tendance, cependant, s'affirme de plus en plus à accroître l'importance du comté, aux dépens de la paroisse. Le *Rating and valuation act*, de 1925, celui de 1928, le *Local government act*, de 1929 ont suivi cette tendance. En matière de police, d'assistance, d'hygiène, on voit les circonscriptions administratives s'agrandir ; ces attributions sont confiées à une autorité administrative plus importante : « Toutes ces dispositions « tiennent à réformer le système actuel des circonscriptions « et des autorités, à créer des circonscriptions plus vastes, à

(24) Redlich. — Le gouvernement local en Angleterre, 1911. Tome I, page 263.

« réduire le nombre des circonscriptions nécessaires qui, « si elles restent indépendantes, exigent l'aide de l'autorité « centrale » (25).

Il y a là un régime intéressant pour les petites communes, mais il est difficile de transporter d'un pays à l'autre l'organisation administrative, il faudrait qu'elle subisse des modifications ; mieux vaut établir un régime conforme aux idées du pays.

Le régime de l'An III, l'organisation cantonale comme les régimes qui lui sont apparentés, supprimeraient tous les inconvénients que présentent les petites communes. Dans une circonscription plus vaste, il serait plus facile de trouver des ressources, de faire fonctionner certains services, d'avoir des administrateurs compétents. La commune continuerait à avoir ses représentants au conseil cantonal, elle garderait certainement la propriété de ses biens, elle conserverait une partie de sa vie administrative, elle conserverait certains services ; l'enseignement par exemple. Ainsi elle ne perdrait pas toute son individualité.

Mais le canton n'est qu'une expression géographique arbitraire, qui ne répond ni aux affinités, ni aux besoins des communes. Les communes d'un même canton ont parfois des intérêts opposés. Si l'on conserve les conseils municipaux, que feront les conseils cantonaux ? Ce sera seulement un nouveau rouage administratif qui viendra compliquer sans grande utilité, la marche de ceux qui existent déjà. Il faudra aussi un régime complexe comme en l'An III, car cette organisation ne se conçoit pas pour une ville d'une certaine importance. Enfin, dans la pratique, une grosse résistance se ferait sentir très certainement. Les conseils municipaux ne voudraient pas voir leurs attributions diminuées au profit des cantons. Tous les

(25) *Revue des Sciences Politiques*, janvier-mars 1930. H. Finer. Le gouvernement local en Angleterre, p. 90.

amours-propres, toutes les vanités locales et personnelles se grouperaient pour lutter contre un tel projet.

Si, pour l'Etat, la tutelle administrative se trouvait facilitée par un tel régime, la diminution du nombre des municipalités entraînant automatiquement la diminution des actes de tutelle, pour la commune, cette solution ne présente donc pas que des avantages.

Il convient de chercher une solution au problème des petites communes qui permettrait à la fois d'écarter les dangers qu'elles présentent, et de conserver aux petites communes leur personnalité.

CHAPITRE II

LA SUPPRESSION DES PETITES COMMUNES

La comparaison du régime administratif français et de celui de certains pays étrangers, impose une constatation : la France est un pays de petites communes. Alors que l'Italie, par exemple, a groupé en de grandes circonscriptions administratives les habitants dispersés sur son territoire, la France au contraire, en voulant donner une individualité propre à chaque communauté d'habitants a créé une multitude de petites communes, peu étendues et peu peuplées.

En 1931, il existait en France 38.004 communes; la superficie totale du territoire était de 55.098.556 hectares : la population du pays atteignait 41.834.923 habitants. Ainsi, en moyenne, la commune française représentait 1.450 hectares de superficie et une population de 1.100 habitants. En fait, il ne s'agit là que d'une moyenne sur l'ensemble des communes. Si l'on entre dans le détail des statistiques, le caractère de la France pays de petites communes apparaît plus nettement encore. Sur les 38.004 communes françaises, 845 seulement, soit 2,22 % du nombre total des communes, ont plus de 5.000 habitants ; au contraire 31.112, soit 81 % du nombre total des communes, ont moins de 1.000 habitants. C'est donc les 4/5 des communes qui ont une population inférieure à 1.000 habitants. Pour ces communes, la population moyenne n'atteint que 370 habitants.

Or, les petites communes présentent de nombreux inconvénients qu'il faut essayer de faire disparaître. On peut se

demander, en comparant la France à l'étranger, si la petite commune n'est pas un résultat du caractère français, individualiste, épris d'une liberté, qu'il juge plus large peut-être, dans une petite commune que dans une grande cité. Si la psychologie du français a une certaine part dans le problème, il ne faut cependant pas l'exagérer. D'abord, on peut constater que le problème est de tous les pays, et que bien des législations étrangères ont même cru devoir lui apporter des solutions. Ensuite cette psychologie n'a rien d'immuable puisque l'on voit les grandes villes croître sans cesse en nombre et en importance. Elle ne constitue donc pas un obstacle insurmontable à la solution du problème.

La première idée que l'on peut avoir pour pallier aux inconvénients des petites communes est d'agir sur le nombre des communes. Et cette action peut se présenter de deux façons différentes :

soit que l'on s'oppose à la création de communes nouvelles,
soit que l'on pousse à la suppression des trop petites communes.

Mais cette suppression pure et simple soulève de vives critiques de la part de ceux qui défendent les petites communes. On lui reproche de ne pas tenir compte du tout de celles-ci, aussi, la législation a-t-elle dû prévoir certaines modalités permettant de conserver à la petite commune supprimée son caractère d'ancien groupement distinct.

Le régime municipal actuel montre comment le législateur s'est efforcé :

s'opposer à des créations inconsidérées de communes,
de faciliter la suppression des communes,
d'accorder enfin, certaines satisfactions au particularisme des groupements en prévoyant certaines modalités à cette suppression.

A) CREATION DES COMMUNES

Les dangers des créations inconsidérées de communes étaient apparus dès avant la loi du 28 Pluviôse An VIII, qui

posa les bases du régime municipal tel qu'il existe aujourd'hui. Si cette loi adoptait le régime des petites communes, il y eut encore de nombreuses discussions pour fixer l'autorité compétente en matière de création ou de suppression de communes. Et ces discussions n'étaient pas sans intérêt, car de l'autorité compétente dépend la facilité de création, et il s'en suit une répercussion immédiate dans les faits, comme le prouvent les statistiques. Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif s'opposaient en ce domaine.

De l'an VIII à la loi municipale les autorités les plus diverses furent successivement compétentes en matière de création de communes ; au contraire depuis la loi municipale, seul le pouvoir législatif est maître de créations nouvelles.

a) RÉGIME DE 1789 A 1884.

Alors que depuis 1789 le pouvoir législatif était seul compétent pour créer des communes nouvelles, à partir du Consulat, le gouvernement tendit à empiéter sur les attributions du pouvoir législatif en créant des communes par décrets pris dans la forme de règlement d'administration publique ; sous l'Empire, puis sous la Restauration la même politique fut poursuivie.

La loi du 18 Juillet 1837 vint sanctionner cette façon d'agir. Le pouvoir législatif est seul compétent lorsque la création entraîne modification des limites du département, de l'arrondissement ou du canton ; ou, lorsqu'elle a lieu malgré l'avis du conseil municipal, ou pour les communes démembrées lorsque celles-ci ont plus de 300 habitants. Le pouvoir exécutif est compétent lorsqu'il y a avis conforme du conseil municipal ou des communes démembrées, ou sans cet avis, lorsqu'il y a avis favorable du conseil général et qu'il s'agit de communes de moins de 300 habitants. On prenait toujours, sous la loi de 1837, l'avis du Conseil d'Etat, et c'était une garantie contre les créations inconsidérées.

La loi du 18 Juillet 1837 fut appliquée jusqu'en 1867 sauf de 1848 à 1852, époque pendant laquelle le pouvoir législatif seul fut compétent pour créer de nouvelles communes.

L'article 13 de la Loi du 24 Juillet 1867 disposait dans son parag. 1 que « les changements dans la circonscription territoriale des communes faisant partie du même canton sont définitivement approuvées par les préfets, en cas de consentements des conseils municipaux, et sur avis conforme des conseils généraux. »

L'article fut interprété et appliqué dans ce sens qu'il donnait aux préfets, en cas d'assentiment des conseils électifs le droit d'approuver définitivement tout changement dans la constitution communale, y compris la formation d'une commune nouvelle avec des fractions de communes du même canton (circulaire du Ministère de l'Intérieur, 3 Août 1867.)

La Loi sur les conseils généraux du 10 Août 1871 vint changer la législation. L'article 46 paragraphe 26 dispose que « le conseil général statue définitivement sur les changements à la circonscription des communes d'un même canton lorsqu'il y a accord des conseils municipaux. » Ce texte semble bien décentraliser au profit des conseils généraux, ce que l'article 13 paragraphe 1 de la loi de 1867 avait fait passer des mains de l'administration centrale dans celles des préfets. Malheureusement le législateur de 1871 employait également des termes généraux comme le législateur de 1867, aussi vit-on se succéder les interprétations les plus contradictoires.

La première a consisté à entendre l'article 46 paragraphe 26 comme l'avait été l'article 13 paragraphe 1 de la loi de 1867, et à reconnaître aux conseils généraux, aux lieu et place des préfets, le droit de statuer définitivement sur les créations de communes, dans la sphère du canton, et en cas d'accord entre les conseils municipaux. La circulaire du Ministère de l'Intérieur du 8 Octobre 1871, se réfère purement et simplement sur ce point à celle du 3 Août 1867, en appliquant aux conseils généraux ce qui y était dit des préfets.

Devant les résultats d'une telle interprétation, on en revint à l'article 13 de la loi de 1867 et à la compétence des préfets. L'administration centrale avait plus de moyens de les retenir que les conseils généraux. En se fondant sur un argument

bien faible, faisant même défaut en cas de commune nouvelle formée de fractions de 2 ou plusieurs autres, et tiré du mot *accord* des conseils municipaux qui se trouve dans le texte de 1871 au lieu du mot *consentement* écrit dans celui de 1867, une nouvelle circulaire ministérielle du 30 Mars 1872, vint décider que la loi de 1871 avait laissé subsister sur ce point l'article 13 de la loi de 1867.

Les résultats des mesures, soit de décentralisation, soit de déconcentration en cette matière avaient été déplorables ; de 1867 à 1873 on put constater un grand nombre de créations dont certaines absolument inutiles. Dans les Ardennes, par exemple : en 1869, dans la même année, 9 communes sont créées par arrêtés préfectoraux, et, le 5 Novembre 1871, dans une seule séance, le conseil général crée 10 communes nouvelles, dont une, Dricourt, ne compte que 72 habitants.

Une 4^e circulaire du ministre de l'Intérieur, du 13 Mars 1873, en conformité d'un avis du Conseil d'Etat du 17 octobre 1872, vint alors décider (contrairement à celles du 3 Août 1867, 8 Octobre 1871 et 20 Mars 1872) que la loi de 1867 (article 13 paragraphe 1^o) n'avait pas plus conféré d'attributions aux préfets en matière de création de communes que la loi de 1871 (article 46 paragraphe 26) n'en avait conféré aux conseils généraux, et que l'article 4 de la loi du 18 Juillet 1837 exigeant un décret en cas d'assentiment et une loi en cas de dissentiment n'avait pas cessé d'être en vigueur (1).

Ce retour à la centralisation et à la loi de 1837, est en somme la condamnation formelle de la pratique des créations des petites communes.

La Loi du 5 Avril 1884 a conservé le régime de la création par le pouvoir législatif ; au contraire, elle s'est efforcée de faciliter la suppression des petites communes.

b) RÉGIME DE LA LOI DE 1884.

Il importait de rendre difficile la création de communes nouvelles et pour cela il fallait d'abord que la procédure soit complexe pour arrêter les demandes inconsidérées ; il fallait ensuite que les causes pour lesquelles une commune nouvelle

(1) Ducrocq. *La loi municipale du 5 avril 1884*. 1886, pp. 93 et suivantes.

put être créée soient limitées ; il fallait enfin que le gouvernement intervienne en fait pour empêcher certaines créations qui n'apparaissent pas comme indispensables.

1° La procédure de la création.

En vertu de l'Article 5 de la Loi du 5 Avril 1884 : « il ne peut être procédé à la création d'une commune nouvelle qu'en vertu d'une loi après avis du Conseil d'Etat entendu. » Ainsi, seul le législateur est compétent pour créer une commune nouvelle. C'est une première garantie pour empêcher les créations sans intérêt.

La procédure, longue et complexe, devrait en être une seconde. Il faut d'abord une délibération du conseil municipal ou une pétition des habitants ; puis nomination d'un commissaire enquêteur, puis enquête, puis nomination par le préfet ou le sous-préfet d'une commission syndicale s'il s'agit d'une section de commune ; avis du conseil municipal et de la commission syndicale ; production de plans et de renseignements statistiques ; avis du conseil d'arrondissement et du conseil général ; rapport du directeur des contributions ; avis du préfet et du sous-préfet ; avis du ministre de la justice et du ministre de la santé publique lorsque la création entraîne une modification du canton ; etc. Bien que compliquée cette procédure arrête rarement les demandes.

A côté de cette procédure la loi exige aussi l'avis du Conseil d'Etat, et celui-ci, suivant une ligne constante, s'est toujours montré opposé aux créations inconsidérées. Ce n'est qu'avec une extrême circonspection que l'administration doit accueillir les demandes d'érection des sections de communes. Le morcellement a pour résultat l'éparpillement des ressources locales, il entrave l'administration générale du pays, il augmente les charges des contribuables. En effet, les frais généraux administratifs se multiplient sans aucun avantage, et les ressources sont diminuées d'autant. En conséquence le gouvernement peut et doit, même quand l'avis du Conseil d'Etat est favorable, rejeter l'érection demandée si la commune nouvelle n'est pas

absolument nécessaire. « En tout cas il ne suffit pas que les
« sections qui poursuivent leur autonomie allèguent le défaut
« d'harmonie et la mésintelligence qui règnent entre elles et
« les municipalités dont elles dépendent. » (1^{bis}).

Cette jurisprudence n'a pas varié.

« Considérant qu'il est de jurisprudence constante que les
« érections de communes ne doivent être autorisées que dans
« les cas de nécessité absolue et avec une extrême réserve ;
« qu'il importe en effet de s'opposer à un fractionnement ex-
« cessif des agglomérations communales qui présente le double
« inconvénient d'augmenter les charges qui pèsent sur les
« contribuables et de préjudicier à la bonne administration
« des communes... (2) ...les créations de communes ne doivent
« être autorisées que dans les cas de nécessité impérieuse, et
« à la condition que la nouvelle commune comporte au moins
« 500 habitants. » (3)

« Le Conseil d'Etat s'est constamment prononcé contre la
« tendance qui consiste à multiplier le nombre des communes
« alors que beaucoup de petites collectivités devraient au con-
« traire être supprimées. La multiplication des communes
« fait trop souvent obstacle à une saine gestion des intérêts
« locaux, et entraîne d'autre part des répercussions pour le
« budget de l'Etat.

« Il n'y a lieu de prononcer l'érection d'une section en com-
« mune distincte que dans des conditions tout à fait excep-
« tionnelles, et seulement quand cette opération est rendue
« indispensable, soit pour des raisons d'ordre topographique
« ou économique, soit par l'existence indiscutable d'une con-
« trariété d'intérêts de nature à rendre impossible toute admi-
« nistration communale. » (4)

2° Cas dans lesquels une commune peut être créée.

Ainsi, le Conseil d'Etat a vu le danger des créations trop nombreuses de communes ; il s'est élevé contre cette tendance,

(1^{bis}) Avis du Comité de l'Intérieur, 26 mars 1839.

(2) Avis du Conseil d'Etat, 29 janvier 1880.

(3) Avis du Conseil d'Etat, 15 décembre 1881.

(4) Avis du Conseil d'Etat, 20 mars 1934.

et sa jurisprudence a fixé les conditions dans lesquelles, en principe, une commune nouvelle peut être créée.

Il faut d'abord que la commune ait une certaine population, le Conseil d'Etat a voulu éviter que les dangers que présentent les petites communes ne s'étendent. Il faut au moins 500 habitants.

Il faut ensuite qu'il s'agisse de circonstances tout à fait exceptionnelles : le défaut d'harmonie et la mésintelligence qui règnent entre la section et la municipalité dont elle dépend ne suffisent pas. C'est cependant la cause la plus fréquente de demandes d'érection de communes. Tel hameau ne s'entend pas avec le chef-lieu, se croit sacrifié, veut son conseil municipal ; en général, la raison électorale prime les autres.

Les seules raisons qui devraient être admises sont les raisons topographique et économique.

La raison topographique devrait du reste, être de moins en moins envisagée. On peut l'invoquer lorsque la distance séparant la section du chef-lieu, ou qu'une difficulté de communication forment un obstacle sérieux de nature à empêcher que les habitants de la section puissent remplir à la municipalité les obligations que la loi leur impose. Mais l'amélioration de la vicinalité, la facilité croissante des transports, rend difficilement admissible cette raison pour une section qui a vécu longtemps dans une municipalité.

La raison économique, au contraire, est plus sérieuse. Une industrie peut s'installer sur le territoire d'une commune rurale et y provoquer un afflux d'ouvriers. C'est le cas du Creusot (Saône-et-Loire) qui ne comportait que 305 habitants en 1805, qui en compte aujourd'hui 32.000. On comprend fort bien que la section restée rurale n'ait plus les mêmes intérêts, et demande à se séparer du reste de la commune. Le cas des communes industrielles dont la population a cru dans des proportions considérables en quelques années s'explique parfaitement.

Mais en fait, est-ce que le législateur obéit toujours à ces principes ?

Créations de Communes

1825-1838	195	1886-1891	26
1838-1848	115	1891-1896	28
1848-1852	43	1896-1901	23
1852-1860	73	1901-1906	32
1860-1866	70	1906-1911	26
1867-1871	76	1911-1921	19
1872-1876	67	1921-1926	27
1876-1881	44	1926-1931	28
1881-1886	31	1931-1935	15

Suppressions de Communes

1805-1825	6.370	1881-1886	5
1825-1830	530	1886-1891	4
1830-1835	246	1891-1896	3
1835-1848	665	1896-1901	1
1848-1852	23	1901-1906	3
1852-1860	99	1906-1911	7
1860-1865	52	1911-1921	1
1865-1872	23	1921-1926	9
1872-1876	0	1926-1931	5
1876-1881	4	1931-1935	0

3° Les faits.

Les statistiques montrent que le nombre de communes créées est plus important aujourd'hui que celui des communes supprimées. Elles font apparaître une augmentation constante du nombre des communes, augmentation faible, il est vrai, mais qui à la longue n'en atteint pas moins des chiffres importants. Depuis 1886, il y a eu 224 créations contre 38 suppressions de communes, soit une augmentation de 186 communes. Or, s'il arrive que l'on crée une commune en divisant une commune industrielle, les demandes émanent surtout de sections rurales qui n'ont pas été comprises dans les communes créées par la Constituante à cause de leur situation excentrique ou de la faiblesse de leur population, ou de com-

munes qui ont perdu leur personnalité juridique entre 1805 et 1850 par suite de leur suppression, et qui regrettent leur ancienne autonomie.

Ainsi, le plus souvent, il s'agit de groupements peu importants qui réclament leur érection en communes ; dans bien des cas il ne s'agit que de raisons purement électorales, un électeur influent désire l'écharpe de maire, et le parlementaire pousse à la création au lieu de s'y opposer, car il s'agit de quelques électeurs ou de quelques délégués sénatoriaux qui donneront leur voix à celui qui « a fait quelque chose pour la commune. »

Toutes les créations ne sont pas inutiles. On s'explique que de la commune de Colombes (Seine) qui comptait en 1931 57.313 habitants au lieu de 1.649 en 1851, on ait séparé successivement Bois-Colombes en 1896 dont la population atteint 25.800 habitants, et La Garenne-Colombes en 1910 qui comprend 23.000 habitants. On s'explique aussi la loi du 26 Décembre 1922 distayant Cachan d'Arcueil, l'une ayant une population de 12.790 habitants, l'autre une population de 16.200 habitants.

Dans certains cas les créations sont moins explicables.

Les Vosges comportent 51 petites communes, presque 10 % du nombre total des communes du département ; une loi de 1932 y crée cependant la commune de Dinozé qui n'a que 307 habitants.

Le cas du Lot est plus typique ; sur 334 communes, ce département en 1931 n'en avait qu'une de moins de 100 habitants, mais de 1851 à 1931 sa population a diminué de 129.587 unités soit de 45 %, ce qui permet de croire que le danger des petites communes menace ce département ; cependant c'est l'un des départements qui a eu le plus de créations de communes depuis quelques années :

en 1925, Ladirat (325 habitants en 1931) est séparé de Terrou (409 habitants).

en 1928, Laval-de-Cère (981 hab.) est séparée de Cahus (385 hab.) et de Gagnac (1.008 habitants).

en 1928, Lunegarde (127 hab.) est séparée de Fontanes (449 hab.).

en 1928, Nadaillac (200 hab.) est séparée de Roc (430 hab.)

La loi du 8 Avril 1935 enfin, crée Seniergues (235 hab.)

Ainsi, en dix ans, le Lot a créé 5 communes, dont 4 ont moins de 350 habitants, et dont une dépasse à peine 100 habitants.

Il faut, si l'on veut lutter contre le danger des petites communes, interdire de telles créations. Le chiffre de 500 habitants, fixé par le Conseil d'Etat, est un minimum ; encore faudrait-il s'y tenir.

B) SUPPRESSION DES COMMUNES

Le Conseil d'Etat a du reste dans un avis récent élargi le problème : « il s'est constamment prononcé contre la tendance « qui consiste à multiplier le nombre des communes, alors « que beaucoup de petites collectivités devraient au contraire « être supprimées. » Pour cela il faudrait d'abord faciliter la procédure de la suppression, ensuite fixer les cas dans lesquels cette suppression doit avoir lieu, enfin, il faudrait que le gouvernement intervienne en fait pour hâter les suppressions souhaitables.

1° LA PROCÉDURE DE LA SUPPRESSION

Le législateur qui a voulu rendre complexe la création de communes a au contraire cherché à faciliter leur suppression. L'article 6 de la loi de 1884 en effet, n'exige une loi que lorsque la suppression modifie la circonscription du département, de l'arrondissement ou du canton. Dans les autres cas, un simple décret rendu en Conseil d'Etat, le conseil général entendu, suffit. La Loi a même encore élargi la compétence en matière de suppression en l'accordant dans certains cas aux conseils généraux et aux préfets.

Il n'en reste pas moins des formalités importantes à remplir : nomination d'un commissaire enquêteur, enquête, etc., qui viennent contrarier le mouvement de suppression et qu'il conviendrait de simplifier.

2° CAS DANS LESQUELS UNE COMMUNE PEUT ÊTRE SUPPRIMÉE.

Il faudrait n'apporter aucune entrave à la suppression des communes, car rien ne vient l'encourager. De tout temps, législation, jurisprudence, doctrine, ont constaté les bienfaits de ce mouvement, mais on ne fait rien pour l'aider.

Le titre 1 Paragraphe 3 de la loi des 12-20 Août 1790 prévoit la réunion de communes et les encourage : « Il peut-être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une municipalité ; l'administration doit tendre à provoquer ces réunions et les multiplier par tous les moyens qui sont en son pouvoir. C'est par elles qu'un plus grand nombre de citoyens se trouvera lié sous le même régime, que l'administration municipale prendra un caractère plus imposant et qu'on obtiendra deux avantages toujours essentiels à acquérir : la simplicité et l'économie.

Le Conseil d'Etat reconnaît aussi l'utilité, et la nécessité de telles suppressions ; la doctrine le plus souvent s'est rangée à son avis, déplorant l'existence de trop nombreuses petites communes.

« En admettant qu'une commune puisse comprendre toutes
« les habitations dans un rayon de 3 kilomètres autour d'une
« mairie désignée, on ramènerait le nombre des communes
« entre 9.000 et 10.000. Certainement pour une diminution de
« dépenses, on obtiendrait un meilleur résultat pour l'habitant (5).

« Tous les spécialistes de la réforme administrative savent
« qu'il faudrait refaire la carte de France. Ce n'est pas parce
« que la division départementale est vieille d'un siècle et demi
« qu'elle est intangible. Des communes se sont créées, d'autres
« qui n'ont plus 100 habitants doivent disparaître... » (6)

« Le gouvernement pourrait prendre l'initiative de proposer
« la réunion de ces petites communes à une commune voisine
« en les y incorporant comme section, soit leur fusion, soit leur

(5) *Journal des Economistes*, 15 février 1929. L. G. Numile. La diminution du nombre des communes.

(6) *Revue politique et parlementaire*, 10 septembre 1935, Pierre de Pressac. Chronique politique.

« suppression, mais il faut pour que cette réforme aboutisse
« qu'elle soit d'initiative gouvernementale. » (7)

Mais les vœux de la doctrine sont vains, car la loi n'a pas prévu de cas où cette suppression est obligatoire. Au contraire, dans la pratique des obstacles s'opposent à cette suppression.

D'une part, des raisons topographiques. Les habitants d'une commune ne désirent pas être rattachés à une commune voisine car la conséquence en serait de les éloigner du chef-lieu et de leur occasionner ainsi des pertes de temps et des courses fréquentes ; en fait, la facilité croissante des communications devrait écarter cette cause. D'autre part, des raisons psychologiques. Les communes sont jalouses de leur indépendance ; elles sont fières d'avoir leur vie propre même si cette vie n'est plus qu'une apparence en raison des faits ; il existe toujours des rivalités de clocher, et bien des communes verraient dans leur rattachement à une commune voisine, une défaite. Aussi, en fait, les suppressions sont rares.

3° *Les faits.*

L'utilité de suppressions prudentes est incontestable. Elles peuvent être faites sur une grande échelle sans provoquer de bouleversements : l'exemple de l'Italie le prouve. Au siècle dernier on essaya en France une réforme analogue, mais depuis 1860, n'étant plus encouragé, le mouvement de suppressions s'est bien ralenti. Et lorsque des suppressions ont lieu il ne s'agit pas toujours de petites communes.

Entre 1906 et 1911, 7 communes furent supprimées. Deux d'entre elles assez importantes Chantenay-sur-Loire et Doulon furent rattachées à Nantes ; la seule commune supprimée entre 1911 et 1921 Graville Sainte-Honorine, fut rattachée au Havre. Dans ces trois cas il ne s'agit pas de petites communes, mais de communes dont les habitants ont voulu profiter des avantages que la qualité de Nantais ou de Havrais devait leur procurer, avantages qu'elles n'auraient jamais pu attendre de leur petite ville.

(7) *J. O.* 8 décembre 1927, Discussion du budget et du Ministère de l'Intérieur, M. Cluzel.

La petite commune au contraire, voit difficilement l'intérêt qu'elle aurait à se faire rattacher au village voisin. Les avantages ne sont pas immédiats, par contre elle en discerne tout de suite les inconvénients. Aussi, comme rien ne l'oblige à disparaître, il faut des circonstances exceptionnelles pour amener sa suppression.

La loi, en effet, se désintéresse un peu, dans ce domaine, de la petite commune.. Elle autorise la petite commune à disparaître, elle l'y engage, elle ne l'y pousse pas. Il faut des circonstances exceptionnelles, telles que la guerre, pour que le législateur s'intéresse à une partie du problème.

Pour les communes de la *Zone rouge*, dévastées par la guerre, et absolument inhabitées, un projet de loi a été déposé. Déposé à la Chambre le 13 Novembre 1926, adopté après modification par le Sénat, il est revenu sur le bureau de la Chambre le 3 Juillet 1934. En Juillet 1935 il était encore entre les mains du rapporteur. Ce projet a pour objet de régler la dévolution du domaine de la commune en cas de suppression à la suite du rachat de son territoire par l'Etat, en exécution de l'article 46 de la loi du 17 Avril 1917.

L'article 1^{er} de ce projet pose le principe de la suppression des communes de la Zone rouge et leur rattachement aux communes voisines par décret en Conseil d'Etat. En vertu de l'article 2, le décret statuera sur la répartition des biens entre l'Etat et la collectivité de rattachement. Le nom de la commune supprimée sera ajouté au nom de la commune de rattachement. L'Etat participera à la remise en état des voies de communications. L'article 3 prévoit, que par dérogation à l'article 9 de la loi du 5 Avril 1884, les conseils municipaux des communes de rattachement demeureront en fonction.

Ce projet doit s'appliquer à 7 communes de la Marne, une de la Meuse, une de la Meurthe-et-Moselle. En attendant, ces communes ont conservé leur personnalité civile. Grâce au système électoral institué par la loi du 18 Octobre 1919, elles ont pu avoir un conseil municipal ; mais comment fonctionne-t-il ? En principe, elles ont un rôle de contributions directes établi et recouvré dans les mêmes conditions que les autres

communes ; pratiquement, elles ne fournissent aucune recette.

La loi a prévu les communes ravagées par la guerre, mais elle ne s'occupe pas de celles qui n'ont que 4 habitants. Et si une commune perd tous ses habitants ? La loi n'a pas prévu le cas. Sans doute continuerait-on à la faire figurer dans les statistiques, sans doute recevrait-elle toujours les circulaires du Ministère de l'Intérieur, peut-être même de la Préfecture. En tout cas, en droit, elle ne serait pas supprimée.

4° CRITIQUE DE LA SUPPRESSION PURE ET SIMPLE.

Ainsi, la suppression apparaît comme une solution très simple. En évitant la création de nouvelles petites communes, en rattachant aux communes voisines celles qui existent, on parviendra à faire disparaître les dangers qu'elles entraînent. On obtiendra de cette façon des communes plus peuplées, dans lesquelles il sera plus facile de trouver de bons administrateurs, qui disposeront de plus de ressources, qui pourront donc assurer d'une manière plus satisfaisante la gestion de nombreux services.

Cependant cette solution est insuffisante, car en fait elle n'est pas appliquée. Rien n'oblige les communes trop petites à disparaître. Le législateur qui autrefois avait poussé ce mouvement de suppression semble aujourd'hui s'en désintéresser ; au contraire, sans cesse de nouvelles lois créent des communes dont l'importance ne justifie pas toujours l'érection.

Même en appliquant la loi de 1884, la suppression des petites communes serait une tâche difficile, si l'on considère le nombre croissant de ces communes. Le législateur de 1884 ne pouvait prévoir cette augmentation rapide, et la suppression telle qu'elle devrait se faire, en prenant chaque cas, serait longue et compliquée. Il faudrait une mesure relative à l'ensemble des communes.

Pourtant, la suppression pure et simple d'une commune, son rattachement à une commune voisine, ne peut pas toujours être envisagée, car dans certains cas cela aboutirait à commettre une injustice. Il ne serait pas juste, si une com-

mune possédait certains biens, qu'à la suite de la disparition de cette commune, ses biens profitent à une autre collectivité.

Donc, la suppression des communes ne saurait résoudre le problème d'une façon absolument satisfaisante. Il s'agit d'une solution applicable dans certains cas, mais que l'on ne peut pas généraliser. Il faut apporter à cette solution des compléments, des adoucissements qui permettront de l'utiliser dans tous les cas.

C) SUPPRESSION AVEC CERTAINES MODALITES.

La commune présente un triple caractère : d'abord, c'est une personne morale, qui a des droits et des devoirs, qui peut agir ; ensuite, c'est une société politique, qui choisit librement ses administrateurs par l'élection ; enfin, c'est une circonscription administrative, qui sert de cadre pour l'organisation de certains services. (8)

Lorsqu'une commune est supprimée, elle perd en même temps ces caractères qui se trouvent confondus avec ceux de la commune de rattachement. Les deux communes ne font plus qu'un seul être moral, qu'une seule société politique, qu'une seule circonscription administrative.

Une telle situation peut aboutir à des injustices ; la petite commune supprimée peut avoir intérêt à ce que sa personnalité ne disparaisse pas complètement. Elle peut désirer conserver une certaine autonomie en matière civile, politique, ou administrative sous le contrôle de la commune de rattachement.

α) LA PERSONNALITÉ MORALE DE LA COMMUNE SUPPRIMÉE.

Toutes les communes ne possèdent pas des propriétés importantes (9). On s'explique qu'une commune propriétaire

(8) Aucoc. — Des sections de communes. Introduction.

(9) En fait, toutes les communes sont propriétaires quand il ne s'agirait que de l'accotement des chemins, mais toutes n'ont pas des bois, des pâturages, etc.

éprouve beaucoup d'hésitations à demander sa réunion à une commune voisine. Elle craint de voir une municipalité étrangère s'ingérer dans ses affaires, elle craint surtout d'être frustrée de ses droits. La loi a cependant prévu ce cas et lui accorde une protection particulière en la soumettant au régime de la *section de commune*.

La section de commune n'est pas une commune particulière, ce n'est qu'une fraction d'une commune à laquelle elle appartient, elle est administrée par le même conseil municipal, par le même maire ; mais elle a des droits et des charges communs à ses habitants à l'exclusion des autres administrés de la commune. La loi de 1884 a réglé le régime des sections de commune ; l'intérêt pratique de ce régime en cas de suppression de petites communes est incontestable.

1° Régime des sections de commune.

La section de commune est propriétaire de ses biens. De ce caractère résulte pour elle des droits, il en résulte aussi des charges auxquelles elle doit faire face à l'aide de ses ressources.

a) *Droits des sections de commune*. — L'administration des biens des sections de commune appartient au conseil municipal.

Les habitants de la section de commune ont la jouissance des biens dont la section est propriétaire lorsque les fruits en sont perçus en nature. Ce mode de jouissance peut être changé par le conseil municipal de la commune, toutefois si à la suite de ce changement les biens produisent des revenus en argent au lieu de fruits perçus en nature par les habitants, ces revenus continueront à profiter uniquement aux habitants de la section. Tel est le cas, par exemple, de l'affermage des biens de la section postérieurement à la réunion de la section à la commune. Il faut protéger en effet, la section contre le conseil municipal, car en principe, les revenus en argent des biens de la section sont affectés à la commune toute entière ; cependant si la section à raison de ses biens a des charges exceptionnelles, ou des dépenses propres ses revenus doivent y

être affectés. En cas d'aliénation des biens de la section, le produit de la vente doit revenir à la section.

A propos de la gestion de ces biens des difficultés peuvent s'élever entre la section et le conseil municipal ou une autre section. La loi de 1884 a prévu ce cas dans ses articles 128 à 131. Une commission syndicale est élue par tous les électeurs de la section, parmi les éligibles de la commune. Elle élit son président. Elle est chargée de régler les différends, et de représenter la section en justice.

β) *Charges et ressources de la commune.* — La section de commune en raison même de ses droits particuliers, doit en contrepartie supporter seule certaines charges. C'est ainsi qu'elle doit subvenir aux frais occasionnés par l'administration des biens dont elle a seule la jouissance. Si, à propos de ces biens la section intente une action en justice et perd, elle doit seule en couvrir les frais.

Pour faire face à ces charges, la section de commune doit faire appel aux ressources que lui procurent ses biens propres : revenus et éventuellement, produit de la vente de ces biens.

2° *La commune supprimée section de commune.*

L'ensemble des droits et charges propres à la section de commune est particulièrement approprié au cas de la suppression des petites communes. En leur conférant une individualité spéciale dans le cadre de la commune de rattachement, ce régime assure la protection de leurs intérêts particuliers.

L'article 7 de la loi de 1884, prévoit expressément que la commune réunie à une autre commune conserve la propriété des biens qui lui appartenaient et est soumise au régime de la section de commune.

Toutefois, les édifices et immeubles affectés à un usage public, qui se trouvaient sur le territoire de la commune supprimée, deviennent la propriété de la commune de rattachement ; c'est d'ailleurs une charge en moins pour la section de commune, car l'entretien de ces immeubles constitue toujours une dépense, et ils ne procurent aucune ressource. Du reste, en cas de séparation, la commune reprendrait la pleine propriété de tous les biens qu'elle avait apportés.

En contre-partie, la commune réunie devra participer aux charges particulières qui grevaient la commune de rattachement avant la réunion. Il n'en est pas moins vrai que cette réunion constitue pour les deux communes une économie certaine.

Le régime de la section de commune est donc très intéressant pour la petite commune. Bien souvent des petites communes hésitent à disparaître parce qu'elles ont des biens et ne veulent pas voir les habitants d'une autre commune en profiter. Si les municipalités étaient mieux instruites des avantages qu'elles peuvent trouver dans le régime des sections de commune, elles n'auraient sans doute plus les mêmes hésitations.

Il est du reste remarquable de constater que c'est dans les régions où les sections de commune sont les plus répandues qu'il existe le moins de petites communes. Sur 30.000 sections de commune que l'on compte en France, les trois quarts sont groupés dans onze départements du centre. Ce régime ne paraît pas être un obstacle à la vie de la commune, certaines d'entre elles ont plusieurs sections même. Dans le Cantal, par exemple, les communes ayant 3 ou 4 sections ne sont pas rares; on a même vu des cas, comme Saint-Paul de Salers, commune d'un millier d'habitants, ou Condat, trois mille habitants, ou ces communes comptaient 17 et 21 sections.

On comprend, cependant, que les sections de commune craignent de voir le conseil municipal, où elles n'ont pas de représentation, abuser de ses pouvoirs, ou au contraire négliger complètement la section. Aussi est-il naturel que les sections désirent avoir une représentation particulière au sein du conseil municipal pour les défendre au besoin, et pour s'occuper des affaires de la section avec tout le soin qu'elles méritent.

b) LA VIE POLITIQUE DE LA COMMUNE SUPPRIMÉE.

La commune est une société politique. Elle a un conseil municipal élu au suffrage universel. Le suffrage universel étant fondé sur une idée de justice et d'égalité doit être juste

et égal pour tous. Etabli dans l'intérêt de tous, il ne doit être le privilège exclusif de personne. Il convient de permettre aux électeurs de choisir librement leurs représentants.

Souvent des électeurs imaginent que si leur commune venait à être supprimée, il leur serait impossible d'être représentés selon leurs vœux. Il faudrait faire l'éducation des habitants de ces petites communes, des municipalités, leur montrer en particulier, que la réunion de communes ne les empêche pas d'avoir leur représentation particulière, que la fraction de commune, la section de commune dont ils font partie, peut-être érigée en *section électorale*.

Le sectionnement électoral est une opération par laquelle les électeurs d'une commune sont répartis en plusieurs circonscriptions dont chacune a le droit de nommer séparément une partie des membres du conseil municipal, et peut être considérée à cet égard comme formant une commune distincte.

La loi a fixé la procédure de cette opération, et les cas dans lesquels elle peut avoir lieu ; en pratique le sectionnement présente un intérêt réel pour la commune supprimée, surtout lorsque celle-ci est devenue une section de commune ; en l'absence de sectionnement électoral, la commune supprimée, peut pour des raisons de commodité, demander à être érigée en section de vote.

1° *Procédure et cas de sectionnement électoral.*

L'article 12 de la loi de 1884 a établi la procédure de sectionnement. Il est opéré par le conseil général qui peut être saisi, entre autres, par des électeurs de la commune intéressée. Une enquête est ouverte, le conseil municipal est consulté ; une fois l'instruction terminée le conseil général statue. Les sectionnements opérés subsistent jusqu'à ce que le conseil général prenne une nouvelle décision. Les électeurs de la commune qui ont un intérêt direct et personnel, peuvent attaquer la délibération du conseil général devant le Conseil d'Etat, par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Mais la loi, pour empêcher l'arbitraire dans le sectionnement, n'a permis aux termes de l'article 11, cette opération que dans deux cas : ou bien, il faut qu'il s'agisse d'une population agglomérée supérieure à 10.000 habitants ; ou bien il faut que la commune se compose de plusieurs agglomérations distinctes et séparées.

2° La commune supprimée section électorale.

La plupart du temps, lorsque deux communes sont réunies, la nouvelle commune ainsi formée se compose de plusieurs agglomérations distinctes et séparées. Il est naturel que la commune supprimée ayant des intérêts différents, surtout lorsqu'il s'agit d'une section de commune demande le sectionnement électoral.

Chaque section peut élire un nombre de conseillers municipaux proportionnel au nombre de ses électeurs inscrits. La section peut donc choisir parmi ses électeurs, ceux qui sont le mieux qualifiés pour la défendre. Ayant ses mandataires au sein de l'assemblée communale, ses intérêts sont représentés, mieux défendue, elle ne risque plus d'être lésée ou négligée.

Cependant le législateur n'a pas voulu accorder ce droit d'être représenté par des conseillers spéciaux à des groupements trop peu importants. Pour qu'une agglomération puisse être érigée en section électorale il faut qu'elle puisse élire au moins deux conseillers municipaux. Il faut donc que sa population représente une fraction assez forte de la population totale, et il est bien évident que le chiffre très faible de la population de certaines petites communes leur interdirait toute représentation particulière si elles venaient à être supprimées.

3° La commune supprimée section de vote.

Le sectionnement électoral répond à une idée de justice. Il est juste que la commune supprimée dont l'histoire, dont les intérêts diffèrent de ceux de la commune de rattachement ait une représentation distincte ; mais alors même que cette

représentation ne pourrait lui être accordée, la commune peut, pour des raisons de commodité demander à être érigée en section de vote.

La division de la commune en bureaux de vote est opérée par le préfet ou le sous-préfet ; elle a pour but de faciliter les opérations de vote ; les électeurs ainsi n'ont pas besoin de se déplacer jusqu'au chef-lieu parfois éloigné, pour aller voter. Mais le bureau de vote n'implique pas de représentation spéciale.

Section de vote, la commune supprimée garde donc encore un semblant de vie politique particulière qui peut lui être une satisfaction d'amour-propre. Pour les mêmes raisons de commodité et d'amour-propre, la commune supprimée peut désirer conserver encore une certaine autonomie administrative.

c) LA VIE ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE SUPPRIMÉE.

En principe, tous les services de la commune supprimée sont assurés par la commune de rattachement. La mairie est transportée au nouveau chef-lieu, les enfants iront à l'école de la commune de rattachement, les services d'assistance dépendront de la nouvelle commune. Cependant pour des raisons de commodité ou pour des satisfactions d'amour-propre, la fraction de commune, qui était autrefois commune elle-même, peut obtenir dans certains cas, le maintien d'une partie de sa vie administrative.

L'adjoint spécial, et l'école de hameau, constituent les exemples les plus importants de cette situation.

1° *L'adjoint spécial.*

Lorsqu'une commune est supprimée, pour tous les actes de l'état civil, les habitants seront obligés d'aller au chef-lieu de la commune de rattachement. Or, bien des petites communes qu'il serait désirable de voir disparaître sont des communes de montagne dont le territoire est étendu, où l'hiver surtout, les relations entre le hameau et le chef-lieu sont rendues difficiles. D'autre part, une commune éprouve une certaine

fierté à avoir son maire, son adjoint ; quand elle disparaît, il peut arriver non seulement qu'elle n'ait droit à aucune représentation particulière, mais encore qu'aucun de ses habitants ne soit élu conseiller municipal de la nouvelle commune, l'électeur préfère voter pour un habitant du chef-lieu. Ce sont des raisons qui pourraient contrarier la suppression des communes.

L'article 75 de la loi de 1884 l'a prévu: « Lorsqu'un obstacle quelconque rend difficiles, dangereuses, ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un poste d'adjoint spécial peut être institué. »

α) *Création du poste et nomination de l'adjoint spécial.* — Ce poste d'adjoint, d'après la loi de 1884, ne pouvait être créé que par un décret rendu en Conseil d'Etat, après enquête, lorsque le conseil municipal le demandait. Dès 1911, la Chambre était saisie de propositions tendant à faciliter cette création. M. Paul Meunier, voulait la confier au conseil général, M. Bonnevey à la commission départementale. (10) L'article 20 du décret du 5 Novembre 1926 permet cette création par une simple délibération motivée du conseil municipal.

Comme les autres adjoints, l'adjoint spécial est élu par le conseil municipal, mais il doit être choisi parmi les conseillers municipaux résidant dans la fraction de commune ; s'il n'y en a pas, ou en cas d'empêchement, il est choisi parmi les habitants de cette fraction ; dans ce cas, il n'a pas entrée au conseil municipal, de toute façon il ne fait pas partie de la municipalité.

β) *Attribution de l'adjoint spécial.* — Les attributions de l'adjoint spécial sont limitées ; il ne fait que remplir les fonctions d'officier de l'état civil. Lorsque les communications sont momentanément impossibles entre le chef-lieu et la fraction de commune, les publications nécessaires peuvent être

(10) J. O. Débats parlementaires. Chambre des Députés, 1911. Proposition de loi de M. Paul Meunier, § 1^{er}, art. 75, loi de 1884, p. 3556, Rapport 1912, p. 1099.

faites là où demeure l'adjoint spécial et affichées à sa porte ; dans ce cas sa maison tient lieu de mairie. A côté de ces fonctions ; l'adjoint spécial peut aussi être chargé par le maire, de l'exécution des lois et des règlements de police dans la fraction de commune.

Une proposition de loi, de M. Labussière, en 1898, voulait donner à l'adjoint spécial des attributions semblables à celles des autres adjoints ; elle demandait aussi que l'adjoint spécial soit secondé par un suppléant. (11) Cette proposition n'a pas abouti.

Ainsi, pour la petite commune supprimée, en région montagnaise surtout, l'adjoint spécial présente un réel intérêt en cas de difficultés de communication. C'est aussi une satisfaction d'amour-propre facile à donner à la fraction de commune puisque la création d'un poste d'adjoint-spécial est simple et peu coûteuse.

2° *L'école de hameau.*

La loi oblige en principe toute commune à avoir une école. Lorsqu'une commune est supprimée, il peut arriver que l'administration ferme son école publique. Les enfants tenus par l'obligation scolaire, devront donc parfois faire de longs trajets pour aller à l'école de la commune à laquelle ils ont été rattachés.

La commune doit bien avoir une école dans chaque agglomération séparée des autres par une distance de 3 kilomètres et réunissant un effectif de 20 enfants d'âge scolaire ; mais si la petite commune supprimée est souvent à 3 kilomètres du chef-lieu de la commune nouvelle, elle arrive rarement à réunir la population scolaire requise pour le maintien de son école. La seule solution possible, solution coûteuse, c'est le maintien de cette école comme école de hameau.

Le décret du 30 Octobre 1935 du reste a modifié la question. Lorsque la population scolaire d'un hameau possédant une

(11) J. O. Documents parlementaires. Chambre des Députés. Session extraordinaire n° 226. Proposition de loi portant modification à la loi du 5 avril 1884 présentée par M. Labussière.

école publique est inférieure à six élèves, la fermeture provisoire de l'école est prononcée. En vertu de l'article 4, il ne peut être dérogé à ces dispositions que dans des cas tout à fait exceptionnels, lorsque les communications entre les deux écoles présentent des difficultés particulières. La dérogation est accordée par le ministre de l'éducation nationale, sur proposition de l'inspecteur d'académie, et après délibération du conseil départemental de l'instruction publique.

Bien des écoles de hameau devront donc disparaître ; mais l'école de hameau n'est pas la seule visée par le décret, dans beaucoup de petites communes l'école sera supprimée. Les communes rattachées à d'autres ne seront donc pas plus désavantagées dans ce cas que les petites communes qui ont conservé leur individualité.

L'opposition à la création de communes nouvelles, la suppression pure et simple de communes, la suppression de communes avec certaines modalités permettant de leur conserver une certaine individualité surtout, paraît une solution satisfaisante au problème des petites communes.

Ce système permet la création de communes assez importantes. La petite commune rattachée à la commune voisine trouvera ainsi toute une partie des avantages qui résultent d'une population nombreuse. Les deux municipalités dont la population sera réunie, verront comme premier résultat une notable économie de certaines dépenses obligatoires. Quant aux dépenses facultatives il leur sera possible d'en entreprendre de plus importantes en raison de leurs ressources accrues. Leur réunion leur permettra, en effet, d'espérer des recettes plus larges, plus d'impôts, des prêts plus faciles peut-être aussi. Elles pourront enfin, étendre leur action, gérer des services plus nombreux, faire des travaux aussi, dont l'intérêt est indéniable pour les habitants, mais auxquels elles ne pouvaient pas songer lorsqu'elles étaient isolées.

Pour l'ancienne commune supprimée, à côté de ces avantages procurés par la réunion à une commune voisine se joignent ceux qui peuvent lui être consentis en vertu de la

législation actuelle. Elle peut obtenir de conserver en partie les caractères essentiels de la commune indépendante : sa vie civile, sa vie administrative, sa vie politique. Dans chacun de ces domaines la loi s'est efforcée de donner à la commune supprimée des satisfactions d'intérêt et d'amour-propre.

Pour l'Etat le système de la réunion des petites communes ne présente pas moins d'intérêt. En supprimant un certain nombre de communes, il lui procure une économie importante. La tutelle administrative particulièrement sérieuse pour les très petites ou les très grandes communes ne s'exercera plus aussi difficilement. La diminution du nombre des communes entraînera du reste automatiquement une diminution du nombre des actes de tutelle.

Ce régime ne reçoit cependant pas l'adhésion des petites communes qui préfèrent garder leur indépendance. Une petite commune n'a peut-être aucune raison de désirer devenir section de commune, on a vu que toute vie politique peut lui être retirée, ainsi que toute vie administrative propre. Si la commune supprimée peut avoir encore une vie particulière, dans bien des cas cette demi autonomie n'existera même pas, et la commune se retrouvera dans le cas de la commune supprimée purement et simplement.

L'ignorance souvent, mais aussi la peur de perdre son individualité, à laquelle, toute communauté d'habitants est si jalousement attachée, font que la plupart des petites communes non seulement n'aspirent pas, mais encore redoutent leur réunion à une commune voisine.

Il convient donc de chercher une solution au problème des petites communes qui permettrait à la fois d'écarter les dangers qu'elles présentent, et de conserver aux petites communes leur personnalité.

CHAPITRE III

LA COLLABORATION DES PETITES COMMUNES

La suppression des petites communes, même avec certaines modalités, n'est pas une solution absolument satisfaisante. Malgré les avantages certains que présentent ces remèdes, ils ont un très grave inconvénient celui de faire disparaître la personnalité de la commune supprimée. Si cette individualité semble parfois subsister ce n'est plus que d'une manière tout à fait accessoire, mais la commune n'a plus en réalité aucun des caractères que présente une commune indépendante.

Cet attachement de la commune à son individualité, à sa personnalité, à son indépendance est un sérieux obstacle à la solution du problème des petites communes. Toujours il existe entre les communes voisines — et même à l'intérieur des communes, c'est ce qui provoque du reste la plupart des demandes de séparation — des rivalités, des haines séculaires, qui retiendront ces communes, même si elles ont fait partie un jour d'une même circonscription administrative, de demander leur réunion.

Le législateur n'a pas voulu aller contre cette tendance des communes ; en l'acceptant, il a même reconnu l'existence de plus de 40.000 communes, sous la Constituante, en faisant de tout groupement d'habitants une commune indépendante. Le résultat immédiat d'une telle attitude fut que des biens se trouvèrent appartenir à plusieurs communes. Pour gérer ces biens indivis, le législateur dut faire collaborer ces communes propriétaires.

Cette solution de la collaboration des petites communes pour l'accomplissement de certains actes, parut au législateur le remède idéal aux inconvénients qu'entraîne la reconnaissance de la personnalité à des groupements de peu d'importance.

La loi de 1884 a adopté cette attitude. Elle prévoit la suppression mais ne l'oblige pas, cette suppression paraît même dans la loi n'être que le remaniement accidentel d'une circonscription communale. Au contraire, elle a consacré des développements importants à la collaboration des communes dans des buts divers, ce régime ayant de grands avantages et permettant à la commune de garder son individualité.

D'abord, en réglant le régime des biens qui peuvent appartenir à plusieurs communes ;

ensuite en organisant des conférences intercommunales, qui peuvent avoir lieu entre un certain nombre de communes pour traiter de questions d'intérêt commun ;

enfin, devant l'insuffisance des conférences intercommunales, le législateur ajouta à la loi du 5 Avril 1884, un titre VIII ce fut la loi du 22 Mars 1890, modifiée par des lois ultérieures, prévoyant la création de syndicats de communes.

Dans ces trois cas, biens et droits indivis entre plusieurs communes, conférences intercommunales, syndicats de communes, le législateur a eu le désir de faire profiter les communes des avantages que la collaboration peut leur procurer. Elle leur permettra de grouper leurs efforts isolés, de créer ou d'entretenir des établissements d'intérêt général, de faire face à des besoins, de sauvegarder des intérêts qu'isolées elles eussent été impuissantes à défendre en raison de l'insuffisance de leurs ressources et de leurs moyens d'action. Elle garantira en même temps, l'indépendance respective de ces communes.

A) LES BIENS ET LES DROITS INDIVIS.

Le fait de distraire d'une commune une section pour l'ériger en commune distincte, une libéralité faite à plusieurs communes, des causes historiques, peuvent amener l'exis-

tence de biens indivis entre plusieurs communes. Elles peuvent posséder par exemple, des bois, des pâturages en commun. En pratique la gestion de ces biens peut se faire par une entente entre les maires des communes intéressées, mais cette collaboration de fait peut être insuffisante pour garantir les droits et les intérêts des communes, aussi le législateur a-t-il prévu la création d'une commission syndicale pour assurer cette gestion.

L'organisation, les attributions, le fonctionnement de cette commission syndicale, sont une première manifestation de la collaboration possible des communes pour défendre leurs intérêts.

a) L'ORGANISATION DES COMMISSIONS SYNDICALES.

La commission syndicale de l'article 161 de la loi de 1884, diffère des commissions syndicales prévues par les articles 4 et 128 de la même loi. Leur caractère commun est d'être créées pour représenter la commune ou la section, dans un but strictement limité ; mais par leur caractère, leurs attributions, leur fonctionnement, elles diffèrent absolument.

La commission syndicale de l'article 161 est créée sur la demande d'une des communes intéressées par un décret du Président de la République. Ce décret détermine le nombre de délégués à élire par chaque conseil municipal.

Les délégués sont élus parmi les membres des conseils municipaux, au scrutin secret. Ils suivent le sort du conseil municipal qui les a élus. Les délégués élisent parmi eux, un syndic, qui préside la commission syndicale.

Chaque conseil désigne donc les plus aptes à administrer ces biens indivis, ce qui est une première garantie pour la commune.

b) LES ATTRIBUTIONS DES COMMISSIONS SYNDICALES.

Une autre garantie résulte de la fixation des attributions de la commission syndicale. La loi de 1884 a étroitement limité ces attributions. La commission ne peut que faire les actes

d'administration des biens et droits indivis entre les communes, et exécuter les travaux que nécessite cette administration.

Mais tout ce qui regarde les ventes, échanges, partages, réquisitions, transactions, n'est pas de la compétence de la commission syndicale, mais est réglé par les conseils municipaux intéressés. Cependant, ils peuvent déléguer au président de la commission syndicale le pouvoir de passer les actes relatifs à ces opérations.

La commission syndicale est donc étroitement subordonnée aux conseils municipaux, elle n'a que très peu de pouvoirs, donc un intérêt restreint.

c) LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS SYNDICALES.

La commission syndicale se réunit pour administrer les biens indivis, c'est-à-dire essentiellement pour en voter le budget. Mais là encore ce rôle apparaît comme très peu important, car la répartition des dépenses est opérée par les conseils municipaux intéressés eux-mêmes, et en cas de désaccord par le préfet, ou par décret.

Le législateur en voulant garantir les intérêts des communes a en fait rendu de peu d'intérêt la création de commissions syndicales. La part la plus importante de la gestion des biens et des droits indivis des communes, reste en réalité aux conseils municipaux. — En organisant la collaboration des communes dans ce cas la loi ne faisait du reste que constater un fait, l'existence de droits et de biens indivis, et cherchait à faciliter l'administration de ces biens en garantissant aux communes une bonne gestion. Ce qu'il faut donc retenir de cet exemple, pour les petites communes, c'est la possibilité qu'elles peuvent avoir de collaborer lorsqu'elles y ont un intérêt commun. — Le législateur a tenté de réaliser ce but par la création des conférences intercommunales.

B) LES CONFÉRENCES INTERCOMMUNALES.

Le législateur en 1884 se trouvait déjà en face d'un problème des petites communes, moins important qu'aujourd'hui certes, mais non moins net. Au lendemain de la proposition Goblet de 1882 qui tendait à organiser des assemblées cantonales dotées de pouvoirs étendus, il ne pouvait pas ignorer que beaucoup de communes laissées dans leur état d'isolement et de pauvreté étaient incapables de s'administrer convenablement.

Aussi, en présence d'une telle situation, la loi chercha dans la collaboration des communes un remède, et les articles 116 à 118 de la loi de 1884 règlent l'organisation, les attributions, et le fonctionnement des conférences intercommunales instituées dans ce but,

a) ORGANISATION DES CONFÉRENCES INTERCOMMUNALES.

La loi a voulu faciliter la création des conférences intercommunales. Il suffit d'une entente entre les présidents des conseils municipaux après un avertissement au préfet pour qu'une telle conférence puisse être créée. Aucune procédure compliquée donc, pouvant arrêter des conseils municipaux ignorants.

Pour assister à ces conférences, chaque conseil municipal sera représenté par une commission spéciale de trois membres, élus par le conseil municipal au scrutin secret.

b) ATTRIBUTIONS DES CONFÉRENCES INTERCOMMUNALES.

Il peut être formé ainsi des ententes sur les objets d'utilité communale qui entrent dans leurs attributions, et qui présentent un intérêt pour les différentes communes. Des conventions passées entre les conseils municipaux pourront décider de confier à ces conférences l'entreprise ou la conservation d'ouvrages ou d'institutions d'utilité commune.

Ayant des attributions très larges, la conférence intercommunale qui se présente comme l'assemblée représentative de plusieurs communes, va donc pouvoir entreprendre des actes importants que ne peut faire une commune isolée. Par la

collaboration, des communes tout en conservant leur individualité, vont donc pouvoir se comporter comme des communes importantes.

En fait, les règles de fonctionnement des conférences intercommunales, les ont rendues inopérantes.

c) FONCTIONNEMENT DES CONFÉRENCES INTERCOMMUNALES.

Le préfet et le sous-préfet peuvent toujours assister aux réunions de ces conférences intercommunales. Si les conférences dépassent leurs attributions, le préfet peut les dissoudre. Il ne s'agit là que d'un contrôle normal sur le fonctionnement d'une institution qui intéresse plusieurs collectivités locales.

Mais les règles qui concernent les décisions que peuvent prendre ces conférences les empêchent d'avoir une utilité pratique. Les décisions ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et sous les réserves qui peuvent découler des règles budgétaires locales. La commission déléguée par le conseil municipal ne fait donc que donner son propre avis, mais le conseil municipal peut la désavouer.

Cette absence de pouvoir de décision des conférences intercommunales a fait échouer les espoirs que l'on fondait sur elles.

La collaboration de communes telle qu'elle est prévue par la loi du 5 Avril 1884, sous forme de conférences intercommunales, est donc insuffisante. Faciles à créer, d'un fonctionnement simple, dotées d'attributions assez larges elles pourraient apporter une solution intéressante au problème des petites communes, mais l'absence de pouvoir de décision les rend inutiles.

Elles peuvent même avoir un inconvénient. Déjà la surveillance et le contrôle des communes est une tâche délicate pour le pouvoir central, l'existence de conférences intercommunales ne fait que compliquer cette tâche en y apportant la nécessité d'un contrôle et d'une surveillance de plus.

Enfin, si elles paraissent résoudre le problème en ce qui

concerne les services, et les finances de la petite commune, la question reste presque entière quant aux organes administratifs ; l'impossibilité de former le conseil municipal, dans certains cas, subsiste.

Devant l'échec des conférences intercommunales, le législateur a envisagé une autre solution : les syndicats de communes.

C) LES SYNDICATS DE COMMUNE.

Dès son application la loi de 1884 se révéla insuffisante, les conférences intercommunales prévues pour remédier aux inconvénients que pouvaient présenter les petites communes n'apportaient que des résultats décevants. Or, en 1890, il y avait déjà 17.000 communes de moins de 500 habitants pour lesquelles la loi du 5 Avril 1884 devait être remaniée ou complétée.

Le législateur ne pouvait songer à la suppression des petites communes, car les maux qu'il s'agissait d'atténuer ne leur étaient pas particuliers, bien des communes de population moyenne en souffraient et dans ce cas il valait mieux opérer la réforme administrative en supprimant la commune jugée trop petite pour la remplacer par le canton.

Mais l'organisation cantonale présentait, elle aussi des inconvénients qui la rendaient discutable. Le canton n'était qu'une expression géographique absolument arbitraire, qui ne correspondait bien souvent ni aux affinités ni aux intérêts des communes qu'il comprenait. Les obliger à se grouper pouvait aboutir à sacrifier certaines communes au profit de certaines autres. Les projets d'organisation cantonale furent donc écartés.

Cependant la collaboration des communes possédait des avantages certains. Les communes isolées devaient pouvoir en profiter. Les communes ne doivent pas être obligées à collaborer, mais doivent pouvoir le faire lorsqu'elles y ont un intérêt. C'est leur intérêt qui doit pousser les communes à collaborer, et non la loi. La loi de 1884, d'ailleurs, l'avait bien senti

lorsqu'elle organisait les conférences intercommunales sur des objets d'utilité commune. Le défaut de ces conférences, c'est qu'elles manquaient de pouvoir de décision.

Aussi le législateur reprit-il l'idée de la loi de 1884, mais en s'efforçant de la compléter et de la débarrasser de ses inconvénients. Il chercha à permettre l'association des communes trop faibles pour agir isolément, dans un intérêt commun, et à donner à ces associations les pouvoirs nécessaires pour agir avec succès.

C'est dans cet esprit que fut ajouté à la loi du 5 Avril 1884, par la loi du 22 Mars 1890, un titre VIII permettant la formation de syndicats de communes, modifié dans un sens encore plus libéral par les lois du 13 Novembre 1917, 26 Juin 1925, 5 Avril 1927 et 7 Avril 1931.

Ce sont les syndicats de commune, sur le régime et les applications pratiques desquels il convient d'insister maintenant, parce que c'est le moyen sur lequel a compté le législateur pour remédier aux inconvénients que comportent les trop petites communes.

a) RÉGIME DES SYNDICATS DE COMMUNES.

Le grand défaut des conférences intercommunales était l'absence de pouvoirs de décision, ce n'étaient que des organismes sans pouvoirs propres entièrement subordonnés aux conseils municipaux. Au contraire, l'article 170 de la loi municipale déclare que les syndicats de communes sont des établissements publics dotés de la personnalité civile, c'est-à-dire qu'ils ont de grandes possibilités d'action. Aussi la loi a-t-elle étendu aux syndicats de communes toutes les règles relatives à la tutelle des communes. Lorsque le syndicat englobe des communes de plusieurs départements, la tutelle est exercée par le préfet du département auquel appartient la commune siège de l'association.

Ayant donné la personnalité civile aux syndicats, la loi a réglé minutieusement les conditions de leur existence, leur organisation et leurs attributions.

1° *Existence des syndicats de communes.*

Il convenait, étant donné les services que l'on attendait des syndicats de communes d'en faciliter la création, cependant l'étendue de leurs pouvoirs ne permettait pas de la rendre aussi facile que celles des conférences intercommunales.

Les communes intéressées à la création du syndicat, et appartenant à un même département doivent aviser l'autorité préfectorale par des délibérations de leurs conseils municipaux de leur volonté de s'unir pour des œuvres d'intérêt commun. Elles doivent se déclarer prêtes à consacrer à ces œuvres intercommunales les ressources nécessaires.

Le préfet, après avis du Conseil général, accorde ou refuse la création du syndicat. Les conseils municipaux peuvent attaquer le refus du préfet devant le Conseil d'Etat.

Les mêmes règles sont suivies lorsque, d'accord avec les communes déjà constituées en syndicat, d'autres communes du même département désirent en faire partie. Les communes des départements limitrophes peuvent aussi y entrer, mais en cas d'avis défavorable d'un des préfets ou d'un des conseils généraux, l'autorisation ne pourra être donnée que par décret en Conseil d'Etat.

Donc les règles de la création sont relativement simples et larges tout en assurant un contrôle de ces créations exercé par le préfet et les conseils généraux. Une commune pourrait avoir un intérêt à créer un syndicat avec sa voisine d'un département limitrophe, l'article 169 ne prévoit ce cas que lorsqu'il existe déjà un syndicat dans un des départements.

La durée du syndicat peut avoir été prévue par la décision qui l'a créé. Dans ce cas, il prend fin normalement à l'expiration du délai, ou par l'accord unanime des conseils municipaux intéressés ; il obéit ainsi aux règles du droit commun, à celles de l'article 1865 du Code civil. Cependant la volonté d'un seul ou de plusieurs membres du syndicat ne suffit pas à le dissoudre.

Lorsque la majorité des membres du syndicat en fait la demande en la motivant, la dissolution peut être effectuée par décret après avis de la commission départementale.

Enfin, après avis conforme du Conseil général, et du Conseil d'Etat, le syndicat peut être dissous d'office par décret.

2° Organisation des syndicats de communes.

Le syndicat de communes est administré par un Comité composé d'après les règles fixées par la décision d'institution lorsqu'aucune règle n'est prévue par la décision d'institution, le comité comprend deux délégués par communes, élus par les conseils municipaux suivant les mêmes règles que celles posées par l'article 76 de la loi de 1884 pour l'élection des maires ? Les délégués suivent le sort des assemblées auxquelles ils appartiennent.

Le comité choisit son bureau à l'élection parmi ses membres. Le mandat des membres du bureau se termine en même temps que celui des membres du comité.

Le siège du syndicat est fixé par la décision d'institution, et sauf règles spéciales fixées par la même décision, le receveur municipal de la commune siège du syndicat est aussi receveur du syndicat. Cette disposition a pour but de permettre à un syndicat possédant un important patrimoine de nommer un receveur spécial. Comme garantie, la loi étend au syndicat les règles de la comptabilité publique.

Le comité tient une session ordinaire au mois de Mai. Il peut tenir des sessions extraordinaires sur convocations de son président, de la propre initiative de celui-ci ou sur la demande du préfet ou de la moitié des membres du comité.

Le comité peut déléguer une partie de ses attributions au bureau qui doit lui rendre compte de ses travaux au début de chaque session ordinaire.

Le préfet et le sous-préfet ont un pouvoir de contrôle direct. Ils ont entrée dans le comité et le cas échéant au bureau.

Les conditions de validité des délibérations, les règles relatives aux séances du comité sont celles de la loi de 1884 pour les conseils municipaux ; toutefois les séances ne sont pas publiques.

L'exécution des décisions appartient au président du comité.

Les établissements qui dépendent des syndicats sont administrés par eux selon les règles du droit commun, avec les mêmes droits que ceux qui appartiennent aux conseils municipaux à l'égard des établissements communaux de même nature.

Des règles importantes enfin, sont celles que fixe l'article 176 de la loi municipale au sujet des budgets des syndicats de communes. Comme celui des communes, il est divisé en budget ordinaire et extraordinaire. Pour créer ou entretenir les établissements ou les services dont il a la charge, le syndicat de commune dispose des ressources suivantes :

contribution obligatoire des communes associées, qu'elles peuvent prélever sur leurs ressources ordinaires ou extraordinaires, ou sur le produit de cinq centimes spéciaux votés à cet effet ;

revenus de ses biens meubles ou immeubles ;

paiement des services rendus ;

subventions de l'Etat, du département, des communes ;

dons et legs.

Rien ne s'oppose d'autre part, à ce que le syndicat emprunte. L'emprunt devra être voté dans les mêmes conditions qu'un emprunt communal et autorisé comme lui. (1)

Ainsi le syndicat de communes dispose de recettes qui peuvent facilement atteindre une certaine importance et qui lui permettent d'entreprendre des tâches auxquelles une petite commune isolée ne saurait songer.

3° *Attributions des syndicats de communes.*

Le syndicat de communes est créé pour administrer des « œuvres d'utilité intercommunale. » — En 1917, M. Paul Meunier dans son rapport à la Chambre des Députés écrivait : « La compétence du Syndicat de communes n'a d'autres limites que celles de la commune même. Le syndicat peut avoir s'il le veut presque toutes les attributions d'une commune ; c'est une commune agrandie. » On a donc voulu

(1) Circulaire du Ministre de l'Intérieur, 10 août 1890.

cette compétence très large pour permettre aux communes isolées et faibles de s'associer et d'assurer des services que seules elles n'auraient pas pu gérer.

Au cours de la discussion de la loi en 1890, on cita parmi les œuvres qui pourraient faire l'objet d'un syndicat de communes : la création et l'entretien d'hôpitaux, d'hospices ; l'institution de caisses de prévoyance, de pensions pour secourir à domicile les vieillards et les infirmes ; l'organisation d'établissements d'enseignement supérieur, d'établissements d'enseignement professionnel ou agricole ; la création d'abattoirs, de musées, de bibliothèques ; la création et l'entretien de voies de communication, de moyens de transports, d'entreprises de dessèchement, d'éclairage, de construction d'aqueducs, de canaux ; l'organisation de corps intercommunaux de sapeurs-pompiers, etc...

Le législateur avait donc pensé aux syndicats de communes pour des problèmes qui intéressent particulièrement les communes rurales : voirie, éclairage, améliorations agricoles, etc.

D'autres textes, depuis, ont étendu le champ d'application de la loi de 1890 ; en particulier : loi du 15 Février 1902, article 2, possibilité de l'adoption de règlements sanitaires communs ; décret du 8 Octobre 1917, réglemente l'exploitation en régie par les syndicats de communes des entreprises d'énergie électrique ; décret du 26 Juin 1915, réglemente l'exploitation par les syndicats de réseaux intercommunaux de voies ferrées ; lois du 15 Avril 1916 et 7 Septembre 1919, sur la création et l'entretien de dispensaires d'hygiène sociale et de sanatorias ; la loi du 16 Octobre 1919, sur l'utilisation de l'énergie hydraulique autorise les syndicats de communes à participer financièrement à l'établissement d'une industrie hydraulique (art. 23) ; décret du 30 Octobre 1935, autorisant les communes à se grouper pour la perception de droits d'octroi, etc...

Le syndicat créé dans un de ces buts, doit administrer le service qui lui est confié. Il a pour cette administration tous les droits que lui confèrent la personnalité civile, mais il ne doit pas s'écarter du but fixé par la décision d'institution.

Cependant, il peut organiser et gérer de nouveaux services lorsque toutes les communes intéressées se sont mis d'accord pour l'autoriser. Mais il faut une nouvelle décision de l'autorité supérieure dans la même forme que la décision qui autorisait le syndicat.

Ainsi, la loi de 1890 apparaît comme très importante pour les communes qui manquent de ressources, et qui isolées ne pourraient pas agir. Pour presque tous les actes qu'une commune peut avoir à accomplir, la constitution d'un syndicat est possible. Cependant, dans quelques cas, la constitution de syndicats n'a pas été autorisée : création d'un syndicat pour entretenir un médecin dans une région, création d'un syndicat pour intenter une action contre une compagnie des eaux, etc... Mais le champ des possibilités offertes aux communes est très large.

b) APPLICATIONS PRATIQUES.

Les communes ont-elles su profiter des avantages que la loi de 1890 leur apportait ? Il convient de voir comment en fait les communes ont agi, et de se demander si la loi ne comporte pas certains inconvénients.

1° Les faits.

On pouvait supposer que devant tous les avantages que présente la loi de 1890 pour les petites communes, celles-ci allaient créer de nombreux syndicats. Il n'en a rien été.

De 1890 à 1908, 22 syndicats seulement furent créés : dix d'entre eux avaient pour but des œuvres d'assistance, les autres dans des buts divers : défense contre les inondations dans le Doubs et dans le Vaucluse ; adduction d'eau dans l'Ardèche ; canal d'irrigation dans les Bouches-du-Rhône ; construction d'un pont dans les Deux-Sèvres ; exécution du service extérieur des pompes funèbres dans la mesure où il a été donné en monopole aux communes par la loi du 28 Décembre 1904, dans la Seine ; création d'une école dans la Manche, etc...

Le plus important de ces syndicats de communes fut un syndicat créé en 1903 pour la distribution du gaz dans 46 communes de la Seine et 9 de la Seine-et-Oise, syndicat qui a pris fin le 31 Décembre 1935.

Depuis la guerre le nombre des syndicats s'est beaucoup développé, notamment à propos de l'électrification. De nombreuses communes se sont syndiquées pour faire face à des charges qu'elles n'auraient pu supporter seules, et pour pouvoir assurer certains services de façon satisfaisante.

2° Critique de la loi de 1890.

L'examen des faits permet de penser que les auteurs de la loi de 1890, attendaient de cette loi des résultats beaucoup plus nets. Ils espéraient voir les syndicats se superposer aux communes, grouper les efforts éparpillés, permettre l'organisation de services publics d'une manière plus satisfaisante. Ainsi, ils arrivaient à la fois à faire disparaître les inconvénients des trop petites communes, et à leur conserver leur individualité. Par la loi de 1890, le grand nombre de petites communes, la difficulté de trouver des mandataires capables, la faiblesse des ressources, tout cela perdait beaucoup d'importance, mais la loi n'a pas été d'un usage aussi répandu qu'on pouvait l'espérer.

Est-ce parce qu'elle ne répondait à aucune utilité ? « Ducrocq l'a prétendu. » Il existe, dit-il, « de nombreuses dispositions de lois spéciales, quelques-unes anciennes, qui admettent divers groupements de communes, et satisfont les intérêts intercommunaux sans qu'il soit besoin de recourir à l'institution nouvelle. Du reste depuis la loi de 1890 sur les syndicats de communes, le législateur a continué à pourvoir à ces besoins intercommunaux dans les lois spéciales qui l'honorent le plus. »

La loi de 1890 n'est pas inutile, elle répond à un besoin. Elle n'est pas non plus dangereuse. Le 22 Janvier 1889, Doumer, rapporteur de la loi, dit : « Les syndicats de communes qui représentent la collectivité des communes associées, n'ont pas de pouvoirs autres que ceux des communes

« elles-mêmes. Ce qui, de par la loi est interdit aux communes, par une conséquence naturelle est interdit aux syndicats. »

L'insuccès partiel de la loi vient surtout de ce qu'elle est peu ou mal connue des municipalités, c'est surtout en la faisant connaître aux conseils municipaux, en leur en montrant les avantages, en leur présentant les résultats obtenus que l'on obtiendra un plus large développement des syndicats de communes.

Mais la loi a cependant quelques inconvénients. Elle crée une nouvelle personne morale sur laquelle doit s'exercer le contrôle de l'autorité supérieure. Ainsi, à côté des conseils municipaux qui subsistent tous, le syndicat, nouvelle unité, vient s'ajouter à la commune ou au canton, unité dont la vie propre nécessite un contrôle qui vient aussi s'ajouter au contrôle déjà difficile et coûteux que le préfet exerce sur toutes les communes.

Les difficultés de tutelle ne sont pas le seul inconvénient. La loi de 1890 laisse subsister la personnalité de la commune, mais en fait, toute une partie de ses attributions peut passer entre les mains du syndicat qui est une véritable personne indépendante des communes, ainsi la commune n'échappe pas aux inconvénients que présentait pour elle la suppression ou le contrôle par une collectivité locale.

Enfin, si le problème des petites communes est résolu par la loi de 1890 en ce qui concerne les services ou les finances de la petite commune, il reste encore entier en ce qui concerne les organes administratifs. La loi de 1890 est donc, elle aussi, insuffisante.

**

La suppression pure et simple des petites communes était en apparence une solution pratique mais elle présentait certains défauts ; les autres solutions envisagées ne donnaient pas non plus entière satisfaction, le législateur a préféré pousser les petites communes à s'associer en formant des conférences intercommunales ou des syndicats de commune. La collaboration des petites communes paraissait en effet ap-

porter des remèdes aux maux qu'elles entraînent sans avoir les inconvénients des autres solutions du problème des petites communes.

Cette solution fournit des remèdes aux dangers constatés. Par la collaboration les communes ont des ressources importantes qui leur permettent d'entreprendre des travaux d'utilité intercommunale : électrification, adduction d'eau, etc. Cette collaboration en ne les obligeant qu'à des dépenses moins grandes pour chacune d'entre elles, leur permet de garder l'espoir de conserver une plus grande indépendance vis-à-vis de l'Etat, en échappant à la tutelle financière. Pour l'Etat l'association entraîne des économies car il est moins obligé d'aider les petites communes.

Mais la collaboration n'a pas que des avantages ; pour l'Etat comme pour les communes elle présente des inconvénients.

Elle complique l'administration. Au lieu d'un contrôle sur quelques communes, l'Etat se voit ajouter une tutelle sur les conférences intercommunales et les syndicats de communes. **Tutelle double qui entraîne des dépenses.**

En ce qui concerne les communes aussi, cette solution comporte des inconvénients. Lorsque des communes sont supprimées, certains services sont confondus automatiquement, d'où économies ; en cas de collaboration, tous ces services subsistent avec toutes les dépenses qu'ils obligent à faire. Lorsque des communes sont supprimées, on a à faire à une circonscription plus vaste, dans laquelle le choix d'administrateurs compétents sera facilité ; en cas d'association rien de tel, la petite commune subsiste avec tous ses inconvénients. Enfin, si la conférence intercommunale étroitement subordonnée aux conseils municipaux ne présente pas ce défaut, le syndicat de commune, personne morale indépendante des communes pour lesquelles elle assure un service, porte une atteinte à la personnalité de ces communes en restreignant leurs pouvoirs.

Ainsi, la collaboration en dépit des avantages certains qu'elle comporte ne suffit pas pour résoudre le problème des petites communes.

CONCLUSION

La France se trouve aujourd'hui en face d'un vrai problème des petites communes. En 1926, il y avait 2.097 communes de moins de 100 habitants, dont 354 avaient une population inférieure à 50 habitants ; en 1931, on en comptait 2.355 de moins de 100 habitants, dont 398 de moins de 50 habitants. En cinq ans le nombre des communes de moins de cent habitants a donc progressé de 258 unités, celui des communes de moins de cinquante habitants s'est accru de 44 unités. On assiste à une progression constante du nombre des petites communes ; le recensement qui vient d'être effectué en 1936 marquera sans doute encore un nouvel accroissement.

Or, les principales dispositions de la loi municipale du 5 Avril 1884, et les textes qui sont venus la modifier, ont été faits pour s'appliquer à des communes ayant une population suffisamment importante pour pouvoir s'administrer et faire face à leurs besoins sans le secours de l'Etat. Tel n'est pas le cas pour les petites communes. Sans population, elles sont incapables de s'administrer convenablement. Elles ne peuvent pas se choisir des organes administratifs leur donnant entière satisfaction, il leur est impossible n'ayant pas de ressources d'assurer à leurs administrés certains services. Malgré la bonne volonté des administrateurs de ces communes, malgré leurs efforts, ils ne pourront faire bénéficier leurs administrés de certains avantages.

Problème pour les petites communes, donc, mais aussi danger pour l'Etat, car cette augmentation des petites communes entraîne de nombreuses conséquences. Conséquence administrative d'abord, parce que la tutelle de l'Etat sur ces

communes en raison de l'incapacité possible des conseils municipaux doit se faire plus étroite ; tâche plus lourde pour les agents de l'Etat, répercussions financières. Conséquence financière ensuite, car à côté de l'augmentation des dépenses de tutelle, l'Etat se trouve obligé d'aider financièrement ces petites collectivités, incapables de se procurer seules les ressources suffisantes pour vivre. Conséquence économique, sociale, enfin, car cette augmentation des petites communes ne fait que traduire le mouvement plus important de l'accroissement des populations urbaines et du dépeuplement des campagnes.

Le problème des petites communes ayant de graves conséquences, prenant de plus en plus d'ampleur, exige des solutions. Ces solutions ne sauraient venir des communes elles-mêmes, elles doivent venir de l'Etat. Elles doivent surtout être obligatoires.

★★

En présence du problème des petites communes, l'Etat peut exercer son action de manières très différentes.

En premier lieu, l'Etat peut essayer par une politique économique et sociale appropriée, de faire revivre ces villages qui meurent. On a vu récemment un village meusien, qui avait perdu tous ses habitants fêter sa résurrection : Samogneux, qui avant guerre comptait 173 habitants, qui en compte 33 aujourd'hui. Mais il s'agit d'un des villages de la Zone Rouge détruits pendant la guerre, et qui ne constituent qu'une fraction infime de l'ensemble des petites communes. C'est donc une exception, sur laquelle on ne saurait se baser pour fonder une politique des petites communes. Cette politique économique aurait l'inconvénient d'être coûteuse ; rien n'empêche du reste de l'appliquer à côté d'une politique administrative appropriée.

En second lieu, l'Etat peut songer à une réforme administrative complète. On pourrait adopter une organisation cantonale, en s'inspirant de ce qui a été fait en France, sous la Constitution de l'An III, et à l'étranger. Cette réforme, souvent demandée risque peu d'aboutir ; sa réalisation serait très difficile en raison du bouleversement qu'elle provoquerait, et de la résistance des intérêts en jeu. Aussi, sans supprimer la

loi du 5 Avril 1884, on pourrait la remanier, en prévoyant, comme cela existe en de nombreux pays étrangers, des régimes différents pour les communes urbaines et les communes rurales. Mais c'est encore une réforme profonde qui aurait des répercussions importantes sur la vie du pays tout entier.

L'Etat peut enfin, sans faire de réforme administrative agir dans le cadre des lois qui existent actuellement. Il peut ainsi faciliter la suppression des trop petites communes, soit suppression pure et simple, solution un peu rude peut-être, soit suppression avec certaines modalités, laissant aux communes supprimées une certaine individualité : il peut aussi pousser la petite commune à collaborer en diverses circonstances.



Mais il ne faut pas se leurrer ; des solutions administratives ne feront qu'atténuer les dangers des petites communes elles ne trancheront pas la question d'une façon définitive car le problème des petites communes n'est pas un problème uniquement administratif. L'existence et le développement du nombre des petites communes a des causes diverses ; c'est surtout le résultat d'une civilisation nouvelle. Autrefois, chaque commune se suffisait à elle-même ; on y filait, on y tissait, on y fabriquait les vêtements et les outils nécessaires à la population, on tirait de son sol les ressources nécessaires à l'alimentation. Aujourd'hui, tout est changé, des métiers ont disparu, le courant d'échanges avec l'extérieur s'est accentué de jour en jour, il a suffi de quelques hommes et de machines pour cultiver un sol qui nourrissait à peine jadis une population dense. Il s'agit d'une cause inéluctable, et tout ce que l'on fera pour empêcher la dépopulation, pour encourager le retour à la terre n'arrêtera pas l'accroissement constant de la population des grandes villes aux dépens de celle des petites communes.

Le législateur doit donc tenir compte du fait des petites communes. Leur nombre ne peut qu'augmenter, et l'on doit prévoir des solutions obligatoires pour remédier aux dangers qu'elles comportent. Ces solutions devront s'inspirer de ce que Cambacérès disait déjà à la Convention : « Les communes
« doivent se former en raison combinée du territoire et de

« la population, de manière qu'il y ait toujours parmi les
« associés un assez grand nombre de sujets propres à être
« appelés à la surveillance des besoins de la famille, et que
« les distances soient assez rapprochées du centre commun,
« pour qu'on puisse y aboutir sans une trop grande perte de
« temps. » Le problème n'a pas changé mais le développement
des moyens de transport, et la facilité des communications,
a singulièrement diminué l'importance du second terme ; le
premier suffit à condamner l'existence des petites communes.

★★

Les petites communes doivent disparaître ; et d'abord on
doit faire disparaître celles qui ont moins de cent habitants,
ensuite l'expérience montrera si cette mesure ne doit pas être
étendue aux communes qui ont moins de cent cinquante ou
étendue aux communes qui ont moins de cent cinquante ou
deux cents habitants, et l'expérience indiquera le chiffre auquel
il convient de s'arrêter. Déjà lors des travaux préparatoires de
la loi de 1884, des amendements avaient été déposés tendant à
établir ce chiffre minimum de population pour les commu-
nes (2). L'expérience ici est préférable aux tentatives arbitrai-
res. Cette suppression devrait en tout cas être obligatoire pour
les communes incapables de former un conseil municipal à
cause de leur faible population. Ensuite toute commune qui, à
deux recensements successifs, aurait eu une population infé-
rieure à 100 habitants devrait être supprimée. Ces communes
seraient rattachées à la commune dont le chef-lieu serait le
plus rapproché du chef-lieu de la commune supprimée, ou à
la commune avec laquelle les communications seraient le plus
commode.

Cette suppression d'ailleurs devrait être faite en tenant
compte des communes supprimées, et en leur laissant tous les
avantages qu'il est possible de leur laisser sans rendre l'admi-
nistration trop compliquée, et la suppression sans intérêt.

D'autre part, il convient de mettre en garde le législateur
contre les créations trop nombreuses. Il importe qu'une com-
mune nouvelle soit capable de vivre sans faire appel à l'aide

(2) *J. O.* 30 juin 1883, 2^e lecture du projet de loi municipale.

de l'Etat, aussi faut-il s'abstenir de créer des communes dont la population n'atteint pas un chiffre convenable.

La collaboration des communes ne reste pas sans intérêt, incapable de remédier à tous les inconvénients que présentent les petites communes, elles constituent au contraire l'instrument idéal pour faire disparaître les défauts que comportent les communes moyennement peuplées. Aussi après avoir ramené le chiffre moyen de la population communale à un niveau plus acceptable, le législateur devra développer de toutes les manières possibles la collaboration des communes ainsi obtenues.

La suppression des petites communes est nécessaire. Sans doute des orateurs ont pu s'élever avec force contre une suppression qui semble être une atteinte aux principes de la Révolution. Ces mêmes orateurs ont voté des lois qui règlent l'administration des collectivités locales. Si ces lois ne doivent pas être appliquées, elles sont inutiles. Si l'on veut tenir compte de ces textes, la suppression de communes incapables de s'administrer ne peut pas être tenue pour une atteinte à leur liberté.

Vu :

LE DOYEN,

Pour le Doyen :

L'Assesseur,

G RIPERT.

Vu :

LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,

LOUIS ROLLAND.

Vu et permis d'imprimer :

LE RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS,

Pour le Recteur, l'Inspecteur de l'Académie :

J. PERRON.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES CONSULTÉS

a) OUVRAGES GÉNÉRAUX

- ARAGON. — Les administrateurs communaux et intercommunaux, 1935.
- AUCOC. — Les sections de commune, 1864.
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif, 1930.
- DUCROCQ. — Cours de droit administratif. 1905.
- DUCROCQ. — La loi municipale du 5 avril 1884, 1886.
- DUPEYRAT. — L'équipement d'une commune rurale, 1932.
- ESMEIN. — Cours élémentaire d'histoire du droit français, 1925.
- FERRAND. — Les institutions administratives en France et à l'étranger. Des réformes à apporter à notre législation sur la commune et le département, 1879.
- HAURIOU. — Précis de droit administratif. 1933.
- LAINVILLE. — Qu'est-ce que le budget communal ? 1933.
- LENÔTRE (Georges). — La Révolution par ceux qui l'ont vue. La carrière de Pierre Mauchossé.
- LESCŒUR (Ch.). — La division et l'organisation du territoire français. Berlin 1910.
- MASPÉTIOL. — L'organisation municipale. 1934.
- MASPÉTIOL et LAROQUE. — La tutelle administrative, 1932.
- MORGAND. — La loi municipale. 1923.
- MUNRO (William BENNETT). — Municipal Government and administration. 2 vol. New-York, 1923.
- PÉRET (Raoul). — Rapport sur les travaux de la commission extra-parlementaire nommée le 23 mai 1906 (Secrétaires de mairie).
- REDLICH (Joseph). — Additions de W. Hirst. Le gouvernement local en Angleterre. 2 vol. 1911.
- RIST (Ch.). — Tableau de l'économie française. 1933.
- ROLLAND (Louis). — Précis de droit administratif. 1934.
- ROLLAND (Louis) et LAMPUÉ (Pierre). — Précis de législation coloniale. 1936.
- VALETTE. — La loi municipale du 5 avril 1884. 1935.

b) THÈSES

- COUTURIER. — Des sections de commune. Paris 1896.
FAYOLLE. — Les syndicats de commune dans leurs applications pratiques. 1908.
FRÉMIOT. (G.). — Le canton dans l'organisation administrative française. Nancy 1911.
MALÉCOT. — Le sectionnement électoral des communes. 1901.
NESTOR. — Le contrôle du préfet sur l'administration communale. 1931.
PORCHÉ. — La question des grandes et des petites communes. Paris 1900.
RAIGA. — Mouvement de centralisation administrative et financière en Angleterre. Paris 1913.
RICHARD. — Essai sur l'organisation administrative de très petites communes. Lyon 1928.
VERGUES (J.). — Les municipalités de canton de l'An III. Toulouse 1902.

c) DIVERS

- Dictionnaire des communes.* Lavauzelle.
Résultats statistiques des dénombremens de 1866, 1872, 1876, 1881, 1886, 1896.
Résultats statistiques des recensements de 1901, 1906, 1911, 1921, 1926, 1931.
Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat.

II. — REVUES

REVUE GÉNÉRALE D'ADMINISTRATION.

- GÉRARD (P.). — Etude sur les communes créées de 1869 à 1879, 1880, t. I, pp. 20 et 149.
JUILLET-SAINT-LÉGER (P.). — De l'avenir des biens communaux en France et en particulier dans les pays sectionnaires, 1882, t. II, pp. 145, 294, 418.
RAMALHO (A.). — Les syndicats de communes. Application de la loi, 1895, t. I, p. 5.
Chronique d'administration. Création d'une nouvelle commune, 1900, t. III, p. 231.
Chronique d'administration. Les secrétaires de mairie, 1904, t. I, p. 485.
LALLEMAND (Ch.). — Rapport général présenté à la Commission interministérielle de la réorganisation administrative au nom de la deuxième sous-commission. 1908, t. III, pp. 257 et 385 ; 1909, t. I, pp. 129, 256 et 385 ; t. II, p. 5.
MEURIOT (Paul). — La petite commune française, 1910, t. II, p. 257.
D'AURIAC (Jules). — La commune rurale, 1910. (Tome III, page 5, 129, 257, 394).

Chronique d'administration, 1911. Surmenage des mairies, t. II, p. 237.

BOUCHERON (Louis). — L'organisation cantonale dans l'administration régionale, 1932, p. 289.

REVUE DU DROIT PUBLIC

ROLLAND (Louis). — Les réformes proposées à la loi de 1884. 1912, p. 752.

BRUNET (R.). — Création de conseils cantonaux. *Chronique du mouvement législatif*, 1914, p. 204.

GUILLOIS (A.). — La crise des municipalités de campagne. Note 1923, p. 99.

DELBZ (Louis). — Le régime municipal allemand, 1930.

REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE

AUCOC. — Les controverses sur la décentralisation administrative. Etude historique. Avril-mai 1895.

LAVERGNE (B.). — La réforme administrative. Mars 1922, p. 406.

DE MONICAULT. — La réforme communale. Juin 1929, p. 369.

DE MONICAULT. — La réforme des finances communales. Octobre 1929, p. 73.

DUPEYRAT. — La loi de finances et les budgets communaux. Juillet 1930, p. 64.

DUPEYRAT. — La réforme des finances communales. Mai 1931, p. 206.

DE PRESSAC (Pierre). — Chronique politique. Septembre 1935.

REVUE DES SCIENCES POLITIQUES

BOUTMY. — Le gouvernement local et la tutelle de l'Etat en Grande-Bretagne, 1886.

BOUTMY. — La réforme de l'administration locale en Angleterre, 1889.

FESTY (O.). — Une nouvelle réforme de l'administration locale en Angleterre, 1894.

RIPERT (Henry). — La réforme administrative, 1911, pp. 390 et 716.

FINER (H.). — Le gouvernement local en Angleterre et les réformes de 1925-1929. Octobre 1929-janvier 1930.

JOURNAL DES ECONOMISTES

NUMILE (L.-G.). — La diminution du nombre des communes. 15 février 1929, p. 168.

III. — JOURNAUX

Le Moniteur Universel.

Journal Officiel.

Le Temps, avril-décembre 1935.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
I. — Le problème dans le droit administratif.....	1
II. — Petites et grandes communes.....	3
III. — Les petites communes : les faits.....	6
IV. — Les petites communes : les causes possibles	10
V. — Le problème en France et à l'étranger.....	14
VI. — Plan	17
PREMIERE PARTIE. — Les petites communes et les incon-	
venients qu'elles présentent	19
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les organes administratifs de la petite</i>	
<i>commune</i>	23
A. — L'organe délibérant : le Conseil municipal.....	24
a) Election du Conseil municipal.....	25
1° La loi de 1884.....	25
2° Les faits	27
3° La jurisprudence	28
b) Fonctionnement et attributions du Conseil municipal	30
1° Fonctionnement du Conseil municipal.....	30
2° Attributions du Conseil municipal.....	31
3° Contrôle du Conseil municipal.....	31
B. — L'organe exécutif : la Municipalité.....	32
a) Nomination du maire et de l'adjoint.....	33
b) Attributions du maire et de l'adjoint.....	34
c) Contrôle des Municipalités.....	36
C. — Les employés municipaux.....	38
a) Particuliers recevant une indemnité de la commune	38
à raison des services qu'ils lui rendent.....	38
1° Le secrétaire de mairie.....	39
2° Le receveur municipal.....	40
b) Employés municipaux proprement dits.....	40

CHAPITRE II. — <i>Les services de la petite commune</i>	43
A. — Les services de la commune.....	44
a) Services qui existent dans la commune.....	45
1° Les services d'Etat auxquels participe la commune	45
a) L'administration générale	45
β) L'enseignement	45
γ) L'assistance	47
2° Les services purement communaux.....	48
a) La police	48
β) Services établis dans certaines communes à raison de leur importance	49
b) Services facultatifs pour la commune.....	49
B. — Le domaine de la commune.....	50
a) Le domaine public de la commune.....	50
b) Le domaine privé de la commune.....	52
1° Biens patrimoniaux affectés.....	53
2° Biens patrimoniaux productifs de revenus.....	54
3° Les communaux	54
C. — Les travaux publics de la commune	55
a) L'électrification	55
b) L'adduction d'eau.....	57
c) Autres travaux publics de la commune.....	59
CHAPITRE III. — <i>Les finances de la petite commune</i>	61
A. — Les dépenses	62
a) Dépenses ordinaires et extraordinaires.....	63
b) Dépenses obligatoires et facultatives.....	64
c) Pouvoirs de l'autorité de tutelle sur les dépenses....	65
B. — Les recettes	66
a) Les recettes fiscales	66
1° Les impôts communaux.....	66
a) Les centimes additionnels.....	67
β) Les taxes municipales.....	68
2° Les attributions sur impôts d'Etat.....	68
3° L'octroi	69
b) Les recettes non fiscales.....	70
1° Les ressources propres de la commune n'ayant pas le caractère fiscal	70
a) Les ressources que la commune tire de l'utilisation de son domaine public.....	70
β) Les ressources que la commune tire de son domaine privé	71
γ) Le produit des services industriels.....	72
2° Les subventions	72
a) Le régime des subventions.....	72
β) Les diverses subventions.....	73

c) L'emprunt	74
1° Prêts et avances à taux réduits.....	75
2° L'emprunt proprement dit	75
3° Les bonifications d'intérêts.....	76
Conclusion de la première partie.....	79

DEUXIEME PARTIE. — LES SOLUTIONS AU PROBLÈME DES COMMUNES 81

CHAPITRE PREMIER. — *L'abandon de la règle de l'uniformité et l'utilisation du canton* 85

A. — L'effort de l'An III. Son rendement.....	86
a) De 1789 à l'An III.....	86
b) Le régime de l'An III.....	88
1° La discussion du projet.....	89
2° Les municipalités de canton.....	90
α) L'organisation cantonale	91
β) Les administrateurs des municipalités cantonales	92
γ) Rôle des municipalités cantonales.....	93
c) Critique du régime de l'An III.....	94
B. — Les projets et propositions d'organisation cantonale depuis l'An III.....	96
C. — Solutions se rapprochant de celle de l'An III.....	96
a) Le régime municipal algérien	102
b) Le régime municipal anglais.....	104
Conclusion	105

CHAPITRE II. — La suppression des petites communes..... 107

A. — Création de communes.....	108
a) Régime de 1789 à 1884.....	109
b) Régime de la loi de 1884.....	111
1° Procédure de la création.....	112
2° Cas dans lesquels une commune peut être créée....	113
3° Les faits.....	115
B. — Suppression de communes.....	117
1° Procédure de la suppression.....	117
2° Cas dans lesquels une commune peut être supprimée	118
3° Les faits	119
4° Critique de la suppression pure et simple.....	121
C. — Suppression avec certaines modalités.....	122
a) La personnalité morale de la commune supprimée....	122
1° Régime des sections de communes.....	123
α) Droits des sections de commune.....	123
β) Charges et ressources des sections de commune..	124
2° La commune supprimée, section de commune.....	124

b) La vie politique de la commune supprimée.....	125
1° Procédure et cas de sectionnement électoral.....	126
2° La commune supprimée, section électorale.....	127
3° La commune supprimée, section de vote.....	127
c) La vie administrative de la commune supprimée.....	128
1° L'adjoint spécial	128
a) Création du poste et élection de l'adjoint spécial	129
β) Attributions de l'adjoint spécial.....	129
2° L'école de hameau.....	130
Conclusion	131
CHAPITRE III. — <i>La collaboration des petites communes</i>	133
A. — Les biens et les droits indivisibles.....	134
a) L'organisation des commissions syndicales.....	135
b) Les attributions des commissions syndicales.....	135
c) Le fonctionnement des commissions syndicales.....	136
B. — Les conférences intercommunales.....	137
a) L'organisation des conférences intercommunales....	137
b) Les attributions des conférences intercommunales....	137
c) Le fonctionnement des conférences intercommunales..	138
C. — Les syndicats de communes.....	139
a) Régime des syndicats de communes.....	140
1° Existence des syndicats de communes.....	141
2° Organisation des syndicats de communes.....	142
3° Attributions des syndicats de communes.....	143
b) Applications pratiques	145
1° Les faits.....	145
2° Critique de la loi de 1890.....	146
Conclusion	149
CONCLUSION	149
BIBLIOGRAPHIE	155



BOSC FRÈRES, M. & L. RIOU

°° °° IMPRIMEURS - ÉDITEURS °° °°

°° 42, QUAI GAILLETON, 42 °°

°° °° °° °° LYON °° °° °° °°



